

Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad

Rapport framtagen i samarbete med Naturvårdsverket

ER 2021:2

Rapport framtagen i samarbete med Naturvårdsverket.
Energimyndighetens publikationer kan laddas ner eller
beställas via www.energimyndigheten.se

Statens energimyndighet, januari 2021

ER 2021:2
ISSN 1403-1892
ISBN (pdf) 978-91-89184-88-6

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma

Förord

Sverige har högt ställda klimatambitioner och ett riksdagsbundet mål om en 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. För att nå dit krävs en kraftsamling i hela samhället. Det kommer att kräva breda insatser, nytänkande och ökad samverkan, inte minst bland myndigheterna.

Därför har Energimyndigheten och Naturvårdsverket tillsammans tagit initiativ till en samlad strategi för hållbar utbyggnad av vindkraft i Sverige. Strategin syftar till att både hantera den kraftiga och snabba utbyggnad av vindkraften som pågår i landet samtidigt som den ska bidra till att nå de politiska målen.

Initiativet tar sin utgångspunkt i våra båda myndigheters uppdrag av regering och riksdag inom vindkraftsområdet. Att genomföra uppdraget i samverkan ökar enligt vår bedömning möjligheten till att nå de politiska målen på energi- och klimatområdet jämfört med om myndigheterna bedriver detta arbete var och en för sig.

Arbetet med strategin har bedrivits i nära samarbete med länsstyrelserna som är centrala aktörer för genomförandet av strategin. Vi har även samverkat med miljömålsmyndigheterna Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Boverket och Folkhälsomyndigheten. Andra nyckelaktörer som vi har haft dialoger med är Affärsverket Svenska kraftnät, Försvarsmakten, Sametinget, Sveriges Kommuner och Regioner, samt vindkrafts- och elnätsbranschen. Även intresseorganisationer har haft möjlighet att bidra i arbetet med strategin.

Med strategin vill vi nu starta arbetet för att vindkraftutbyggnaden framöver ska ske med ett större mått av långsiktighet, samsyn och förutsebarhet. Strategin ska förhoppningsvis involvera och samla berörda aktörer och samhällsintressen på olika politiska och administrativa nivåer för att åstadkomma omställningen till en 100 procent förnybar elproduktion till år 2040.

Stockholm den 27 januari 2021

Robert Andrén
Generaldirektör Energimyndigheten

Björn Risinger
Generaldirektör Naturvårdsverket

Innehåll

Sammanfattning ... 3

1 Inledning ... 6

1.1 Uppdraget ... 6
1.2 Syfte och mål ... 6
1.3 Metod ... 6
1.4 Avgränsning ... 9

2 En utvecklad planeringsprocess ... 12

2.1 Inledning ... 12
2.2 Regionala utbyggnadsbehov ... 18
2.3 Nationellt kartunderlag ... 24
2.4 Tematiska planeringsunderlag ... 28
2.5 Uppdrag till länsstyrelsen och behov av insatser från övriga aktörer ... 31
2.6 Plan för fortsatt arbete ... 33

3 Förändrad kommunal tillstyrkan ... 40

4 Studie av åtgärder för lokal och regional nytta ... 42

5 Andra insatser av vikt för en hållbar vindkraftsutbyggnad ... 45

5.1 Inledning ... 45
5.2 Regionala projekt om vindkraftsplanering ... 45
5.3 Pågående projekt inom Vindval ... 46
5.4 Samexistens vindkraft och Försvarets intressen ... 47
5.5 Samordning mellan utbyggnad av elnät och vindkraftsutbyggnaden i nätföretagens nätutvecklingsplaner ... 48
5.6 Forskningsbehov rörande effekterna av amplitudmodulation i vindkraftsbuller ... 49

Bilaga A Uppdrag till länsstyrelserna ... 50

Bilaga B Förslag om ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan ... 52

Sammanfattning

En utvecklad planeringsprocess för landbaserad vindkraft

Det pågår en kraftig utbyggnad av vindkraft i Sverige idag, mycket tack vare en snabb teknikutveckling och kraftigt sjunkande kostnader för vindkraften. På den avreglerade elmarknaden är det framförallt marknadsekonomiska incitament som styr var utbyggnaden sker, snarare än var det är samhällsekonomiskt fördelaktigt på längre sikt.

Syftet med denna strategi är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för att den framtida utbyggnaden av vindkraft sker på ett långsiktigt hållbart sätt. En viktig fråga för en hållbar vindkraftsutbyggnad handlar om att utbyggnaden i allt större grad fördelas på ett lämpligt sätt över landet, bland annat utifrån ett elförsörjningsperspektiv och medhänsyn till andra markanvändnings- och samhällsintressen. Därför har vi valt att lägga strategins fokus på att utveckla planeringsprocessen för vindkraft. Vi har utifrån behovet av förnybar energi i tidigare gjorda scenarioanalyser antagit ett totalt nationellt utbyggnadsbehov av vindkraft till 2040-talet som motsvarar minst 100 TWh, varav cirka 80 TWh sker på land[1]. Det motsvarar 70 procent av dagens elanvändning. Detta är en utgångspunkt som givetvis kan komma att behöva justeras i efterhand. Till exempel kan den ökade elektrifieringen i samhället inom bland annat industrin öka utbyggnadsbehovet markant. Den utvecklade planeringsprocess som föreslås i strategin är dock tillämplig oavsett storleken på utbyggnadsbehovet. Utifrån det nationella utbyggnadsbehovet har vi arbetat fram regionala utbyggnadsbehov utifrån ett antal kriterier (se kapitel 2.2) som därefter ska analyseras vidare i det regionala arbetet som vi föreslår. Vi har också tagit fram ett nationellt kartunderlag som utgör ett användbart planeringsunderlag för länsstyrelsernas regionala analyser och i förlängningen, för den kommunala planeringen av vindkraft. Under strategiarbetet har även Naturvårdsverket, Försvarsmakten, Riksantikvarieämbetet och Sametinget tagit fram tematiska planeringsunderlag som kan användas i det fortsatta arbetet.

Strategin beaktar den landbaserade vindkraften och när det gäller havsbaserad vindkraft hanteras den istället inom Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner som nu ligger för beslut hos regeringen under 2021, se vidare kapitel 2.1.2.

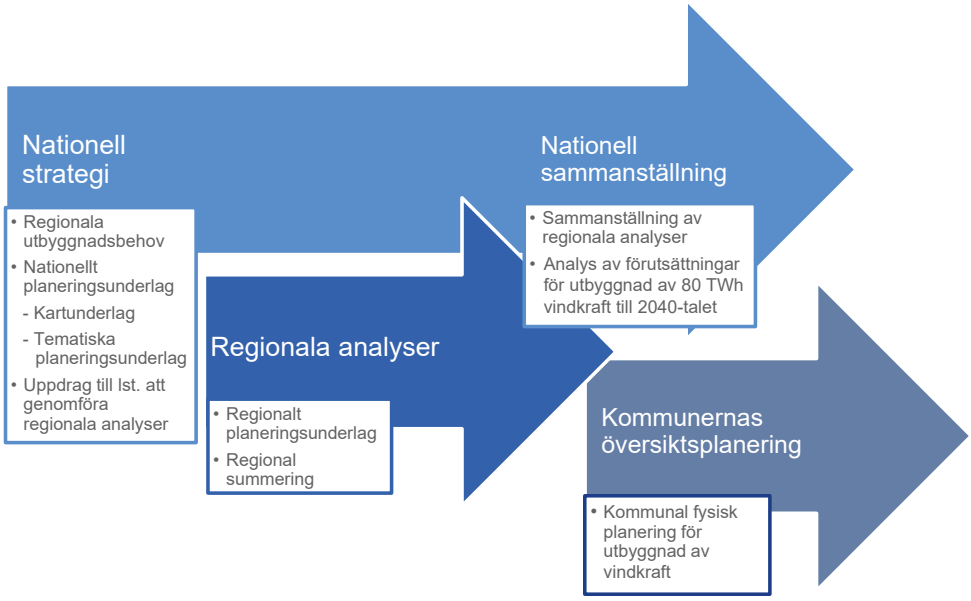
Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram regionala planeringsunderlag för vindkraft

Vi föreslår att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att genomföra regionala analyser i nära samverkan med kommuner och andra relevanta aktörer. Uppdraget ska resultera i ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden och utbyggnadsmöjligheterna för vindkraften i respektive län. Länsstyrelserna ska även undersöka och redovisa förutsättningar för att nå det regionala utbyggnadsbehovet för respektive län.

1 Det nationella utbyggnadsbehovet motsvarande 100 TWh beskriver den totala produktion som vindkraften bör stå för på 2040-talet.

Bidra till att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion 2040 och en ökad förutsebarhet

Genom den här processen tydliggörs hur den enskilda kommunen i sin fysiska planering kan bidra i arbetet med att nå riksdagens mål om en 100 procent förnybar elproduktion 2040. Vår förhoppning är att den utvecklade planeringsprocessen leder till en ökad förutsebarhet om vilka områden som bedöms som lämpliga för vindkraft och till mer likvärdiga bedömningar över landet. Vi bedömer att processen ger förutsättningar för en bättre lokalt förankrad utbyggnad och därmed ökad acceptans. Detta genom att utifrån ett nationellt och regionalt enhetligt underlag bidra till en väl underbyggd kommunal översiktsplanering när det gäller vindkraft.



Figur 1 Strategins planeringsprocess.

Förslag om tidig kommunal tillstyrkan

Strategin innehåller ett åtgärdsförslag om förändrad kommunal tillstyrkan. Förslaget ersätter det tidigare förslag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat till regeringen (2017). Syftet med det nya förslaget är att öka förutsebarheten för de aktörer som ansöker om tillstånd att uppföra vindkraft genom att tillstyrkan ska ske så tidigt som möjligt i processen och vara bindande, för att undvika förändringar i senare stadier av tillståndsprocessen. Vi föreslår att regeringen överlämnar vårt förslag till den nyligen tillsatta utredningen med uppdrag att se över bestämmelsen om kommunal tillstyrkan[2] att hantera inom sitt arbete.

Översiktlig studie av åtgärder för lokal nytta

Med syfte att undersöka möjliga vägar att bidra till ökad acceptans för vindkraftsutbyggnaden har vi även genomfört en översiktlig studie av åtgärder som skulle ge en lokal nytta från utbyggnaden. Fokus i studien har legat på direkta ekonomiska incita-

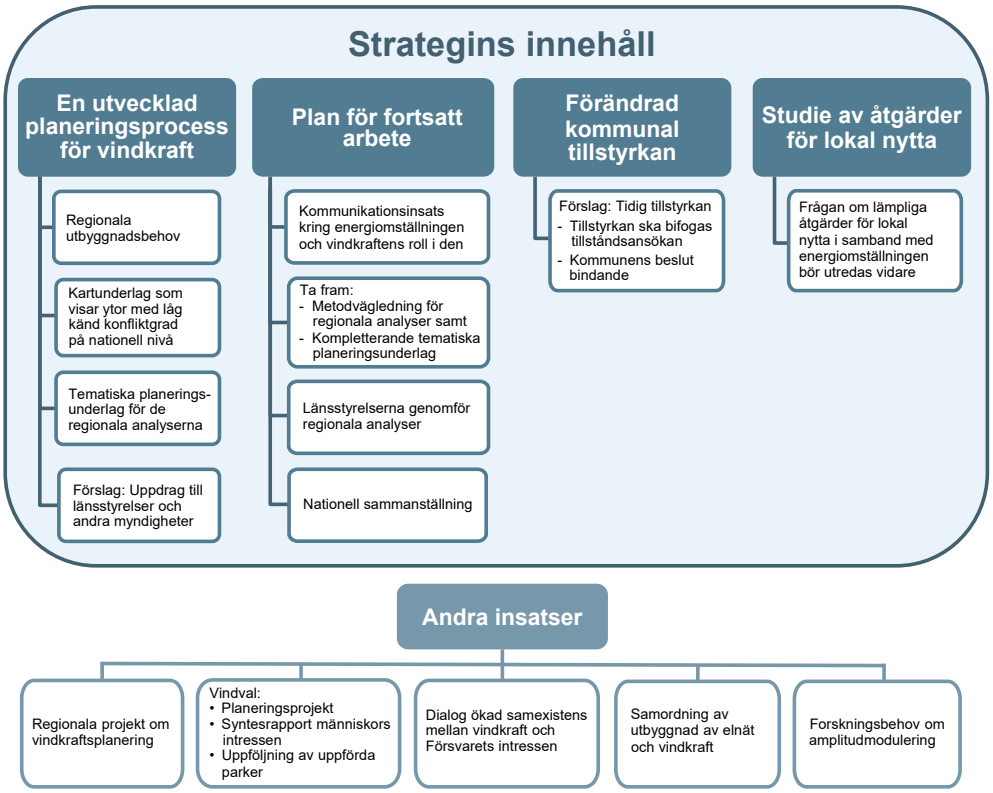
2 En ökad förutsägbarhet vid miljöprövningen av vindkraft, Dir. 2020:108, beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020.

ment, något vars vikt också har understrukits av många andra aktörer under strategiarbetets gång. Det finns dock en rad utmaningar med de åtgärder som har studerats. Vi anser dessutom att frågan om lämpliga åtgärder för lokal nytta bör ses över utifrån ett brett perspektiv. Vi föreslår därför att frågan om lämpliga åtgärder för att skapa lokal nytta i samband med energiomställningen utreds vidare i särskilt ordning.

Fortsatt arbete med metodvägledning och nationell sammanställning

Strategin innehåller även en plan för det fortsatta arbetet och en beskrivning av andra insatser som kan bidra med värdefulla underlag och erfarenheter till det fortsatta arbetet för en hållbar utbyggnad av vindkraft. Planen för det fortsatta arbetet innebär bland annat att Energimyndigheten tar fram och tillgängliggör ett kommunikationsmaterial om vindkraft och energiomställningen. En annan del består i att Energimyndigheten och Naturvårdsverket i samråd med länsstyrelserna ska ta fram en metodvägledning för de regionala analyserna. Dessutom ser vi att centrala myndigheter vars ansvarsområden berör eller berörs av vindkraftens utbyggnad färdigställer och kompletterar de tematiska planeringsunderlag som kan underlätta avvägning i det regionala och lokala planeringsarbetet. I planen ingår också länsstyrelsernas genomförande av de regionala analyserna och att Energimyndigheten och Naturvårdsverket gör en nationell sammanställning av resultaten från länsstyrelsernas regionala analyser. Den nationella sammanställningen ska visa hur förutsättningarna ser ut för en utbyggnad motsvarande minst 80 TWh vindkraft på land fram till 2040.

Strategins samtliga delar visas i Figur 2 och beskrivs vidare i kapitel 2.



Figur 2 Strategins olika delar.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Uppdraget handlar om att ta fram en nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Det är en åtgärd som Naturvårdsverkets och Energimyndighetens generaldirektörer har tagit initiativ till inom miljömålsrådet. Inspiration till uppdraget är hämtat från den strategi för vattenkraft som togs fram gemensamt av Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten 2014.[3] En bakgrund till initiativet är myndigheternas uppdrag inom vindkraftsområdet. Energimyndigheten har bl.a. i uppdrag att skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad och dess roll i samhällsutvecklingen. Myndigheten ska också bidra till en ökad förståelse och dialog för att skapa möjligheter till ökad samexistens mellan vindkraft och andra samhällsintressen.[4] Naturvårdsverket har genom myndighetens instruktion i uppdrag att verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft.[5] Att genomföra uppdraget i samverkan ökar möjligheten till utväxling jämfört med om myndigheterna bedriver detta arbete var och en för sig.

Uppdraget har genomförts gemensamt av Naturvårdsverket och Energimyndigheten och i nära samarbetet med länsstyrelserna. Vi har även samverkat med miljömålsmyndigheterna Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Boverket och Folkhälsomyndigheten. Dessutom har ett flertal dialoger förts under arbetets gång med Svenska Kraftnät, Försvarsmakten och Sametinget.

1.2 Syfte och mål

Syftet med denna strategi är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för att den framtida utbyggnaden av vindkraft sker på ett hållbart sätt. Det handlar bland annat om att den fördelas på ett lämpligt sätt över landet, både utifrån ett elförsörjningsperspektiv och med hänsyn till andra markanvändningsintressen.

Målet med strategin har varit att nå en bred samsyn på ett nationellt plan om hur staten kan bidra till att skapa förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Målet har också varit att visa vägen för hur olika intressen och målkonflikter kan hanteras och att bidra till energiomställningen.

1.3 Metod

1.3.1 Dialog och samverkan

Eftersom fokus i uppdraget har varit att skapa förutsättningar för en hållbar utbyggnad av vindkraft har samverkan, dialog och förankring varit en viktig del av arbetet. Vi har genomfört uppdraget i nära samarbete med länsstyrelserna och även samverkat med miljömålsmyndigheterna Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Boverket och Folkhälsomyndigheten.

---

3 Nationell strategi för hållbar vattenkraft, Naturvårdsverket och Energimyndigheten. https://www.havochvatten.se/download/18.42fe4e69146abc8fd4a569b9/1404074025440/nationell-strategi-for-hallbar-vattenkraft.pdf

4 Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

5 Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

För att få ett brett perspektiv på vindkraftsutbyggnaden har många aktörer involverats genom dialog och samverkan. De har haft möjlighet att ge sina synpunkter på vilka utmaningar och knäckfrågor som behöver hanteras i strategin. En annan viktig fråga i dialogerna har varit att uppmärksamma berörda aktörer på det stora utbyggnadsbehovet som väntas till 2040-talet och på behovet av att skapa en beredskap för den förväntade utbyggnaden. Vi vill särskilt lyfta fram följande samverkansaktiviteter:

- En inledande hearing för att få inspel från berörda aktörer och intressegrupper på hur problembilden för en hållbar vindkraftsutbyggnad ser ut.
- En avslutande hearing för att informera om strategins upplägg och innehåll och ge möjligheter till att komma med inspel.
- En kontinuerlig dialog med länsstyrelserna under hela arbetet, dels på handläggarnivå, dels genom dialoger mellan Naturvårdsverkets och Energimyndighetens generaldirektörer, länsråden och landshövdingarna.
- Möten med samtliga länsstyrelser under oktober och november 2020 för att informera om och förankra strategins innehåll och upplägg. På mötena har även upplägget på det fortsatta arbetet diskuterats, bland annat behov av stöd från andra centrala myndigheter i det regionala arbetet. (Totalt 300 deltagare, varav 280 från länsstyrelserna).
- Två rundabordssamtal med vindkrafts- och elnätsbranschen, ledda av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets generaldirektörer, för att inhämta branschens synpunkter på upplägg och utmaningar i strategin och strategins slutliga upplägg och innehåll.
- Sju dialoger med nyckelaktörer (Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät, Sametinget, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges kommuner och regioner), ledda av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets generaldirektörer, i syfte att inhämta synpunkter på upplägg och utmaningar i strategin samt möjligheter att medverka i arbetet.
- Dialoger med Krokoms, Jönköpings, Piteå, Kristinehamns och Sundsvalls kommuner om förslaget om förändrad kommunal tillstyrkan och åtgärder för lokal nytta.

De möten som har hållits inom ramen för strategin redovisas på Naturvårdsverkets webbsida för strategin.

I Tabell 1 redovisas former för delaktighet i uppdraget.

Tabell 1. Former för delaktighet i uppdraget.

Delaktighetsform	Kännetecken	Aktör	Exempel
INFORMATION	Envägskommunikation Frågor och svar	Alla	Information på naturvårdsverket.se, energimyndigheten.se Lägesrapporter, mejl Olika möten
KONSULTATION	Inhämta synpunkter Flera tillfällen	Vindkraftföretag Svensk Vindenergi Svensk Vindkraftförening Energiföretagen Vindkraftsamordnarna Intresseorganisationer Urval av kommuner Trafikverket Luftfartsverket Transportstyrelsen	Hearings Workshops Tvåpartsmöten Nätverksträffar
DIALOG	Utbyte av tankar Flera tillfällen	Havs- och Vattenmyndigheten Riksantikvarieämbetet Svenska kraftnät Försvarsmakten Sametinget Boverket Sveriges kommuner och regioner Vindkrafts- och elnätsbranschen Folkhälsomyndigheten Energimarknadsinspektionen	GD-dialoger GD-ledda rundabordssamtal
SAMARBETE	Aktiviteter planeras och genomförs	Energimyndigheten och Naturvårdsverket Länsstyrelserna	Arbetsgrupp Styrgrupp
BESLUT	Gemensamt beslutsfattande	Energimyndigheten och Naturvårdsverket	”I samråd”

1.3.2 Övriga arbetsmoment

Parallellt med att genomföra dialoger med strategins nyckelaktörer, har i ett första steg en nuläges- och problembeskrivning utarbetats som redovisar förutsättningarna för vindkraftsutbyggnad idag och vilka utmaningar som strategin behöver hantera för att vi ska nå en hållbar vindkraftsutbyggnad.

Vi har tagit fram regionala utbyggnadsbehov utifrån ett uppskattat nationellt utbyggnadsbehov på 2040-talet. Varje län har fått ett utbyggnadsbehov för vindkraft på land uttryckt i TWh. Vidare har ett nationellt översiktligt kartunderlag utarbetats som visar ytor som har goda vindlägen i kombination med låg grad av konflikt eller konkurrens med andra markanvändningsintressen.

Som ett komplement till de regionala utbyggnadsbehoven och kartunderlaget har ett antal tematiska planeringsunderlag utarbetats. De tematiska underlagen beskriver vindkraftens påverkan på olika intressen och hur konflikter mellan vindkraft och dessa intressen kan hanteras i det regionala analysarbetet.

I syfte att identifiera eventuella behov av förändringar i regelverket avseende tillståndsprocessen för vindkraft för att underlätta en hållbar vindkraftsutbyggnad har vi genomfört en analys av juridiska förutsättningar. Den juridiska analysen har, tillsammans med nuläges- och problembeskrivningen, utgjort ett underlag för vilka åtgärder vi valt att arbeta vidare med i strategin. Utifrån den juridiska analysen har ett förslag angående förändring av regeln i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan arbetats fram. Den juridiska analysen kan också bidra med vissa klargöranden kring övriga frågor som den omfattar, bland annat kring artskyddsregelverket, vilket skulle kunna bidra till att öka förutsebarheten i tillståndsprocessen.

Vi har också sett över behovet av åtgärder för att skapa ökad acceptans för vindkraftsutbyggnaden, vilket dels har omfattat en översiktlig studie om åtgärder för lokal och regional nytta, dels planerat och förberett för att ta fram ett kommunikationsmaterial kring vindkraftens roll i energiomställningen.

Slutligen har vi tagit fram en plan för det fortsatta arbetet, som omfattar att ta fram en metodvägledning för de regionala analyserna och att göra en nationell sammanställning och uppsummering av resultaten från de regionala analyserna när dessa har slutförts. För att få inspel till metodvägledningen har Energimyndigheten under 2020 finansierat tre pilotprojekt som haft i uppdrag att undersöka hur länsstyrelsernas arbete i de regionala analyserna bör läggas upp. Dessutom har länsstyrelsen i Dalarnas län i ett tidigare initierat pilotprojekt fått stöd för att under en tvåårsperiod undersöka hur förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad kan skapas.

1.4 Avgränsning

1.4.1 Strategin omfattar endast vindkraft

Strategin omfattar endast frågor som rör utbyggnad av vindkraft. Utgångspunkten är ett nationellt utbyggnadsbehov av 100 TWh vindkraft till 2040-talet, vilket beskrivs närmare i kapitel 2.1.1. För- och nackdelar med en utbyggnad av andra kraftslag eller frågor som rör flexibilitetsresurser tas inte upp i strategin. Vid bedömningen av det nationella utbyggnadsbehovet av vindkraft och fördelningen av det regionala utbyggnadsbehovet har vi dock utgått från ett elsystemperspektiv och beaktat leveranssäkerhetaspekter, baserat på slutsatser från Energimyndighetens studie av vägen mot en 100 procent förnybar elproduktion[6] och Svenska Kraftnäts inspel om viktiga faktorer vid vindkraftsutbyggnaden (se *Regionala utbyggnadsbehov och generationsväxling* på strategins webbsida).

1.4.2 Frågor som rör elmarknadens regler berörs i mindre utsträckning

Frågor som rör elmarknadens regelverk, ekonomiska incitament för elproduktion, driftsäkerhet och leveranssäkerhet berörs endast i mindre utsträckning i detta uppdrag. Ansvaret för denna typ av frågor ligger hos Energimarknadsinspektionen och Svenska Kraftnät. Energimyndigheten, som är ansvarig myndighet för att leda samhällets omställning till ett hållbart energisystem, arbetar dock med samtliga frågor som är relevanta för omställningen. Det gäller t.ex. förutsättningar för samtliga kraftslag, analyser av förutsättningar och behov av flexibilitetsresurser, analyser av energianvändningens utveckling och en trygg energiförsörjning. Detta arbete sker utanför ramen för denna strategi.

6 ER 2019:6, 100 procent förnybar el, Energimyndigheten 2019.

1.4.3 Fördelning och planeringsunderlag omfattar endast landbaserad vindkraft

Strategins regionala fördelning och nationella planeringsunderlag omfattar enbart landbaserad vindkraft. När det gäller geografisk fördelning och planeringsunderlag för havsbaserad vindkraft hänvisar vi till Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner för användning av Sveriges havsområden[7], som lämnats till regeringen för beslut 2021. Värt att nämna är att kustzonen, som sträcker sig mellan strandlinjen och ut till havsplaneområdet, varken ingår i havsplanerna eller i denna strategi[8].

1.4.4 Riksintresse vindbruk och det nationella planeringsunderlaget

En viktig fråga att klargöra är hur befintliga riksintresseområden för vindbruk förhåller sig till det planeringsunderlag som tagits fram inom denna strategi. De resultatområden som redovisas i strategins nationella kartunderlag är inte att betrakta som riksintresse, utan är endast ett planeringsunderlag som ska vidareutvecklas och kvalitetssäkras i det fortsatta regionala arbetet. När det gäller de befintliga riksintresseområdena för vindbruk, som beslutades 2013 med ett tilläggbeslut 2015, har Energimyndigheten beslutat att avvakta med revideringen av dessa tills strategiarbetet är slutredovisat. Hur befintliga riksintresse vindbruk ska tas omhand i det regionala planeringsunderlaget kommer att belysas i den metodvägledning som ska tas fram.

I den kommande revideringen av riksintresseområden för vindbruk planerar Energimyndigheten att utgå från de regionala planeringsunderlag som kommer att tas fram inom ramen för denna strategi. Det förmodas ge riksintresseområdena en tydligare geografisk koppling och förankring utifrån lokala och regionala förutsättningar, vilket i sin tur möjliggör framtagande av bättre värdebeskrivningar än vad som finns idag. Det bör underlätta avvägningar mellan vindkraften och andra intressen och skulle enligt Energimyndighetens bedömning kunna ge riksintresse vindbruk en starkare ställning i planerings- och tillståndsprocessen än vad de har idag.

1.4.5 De tematiska planeringsunderlagen ska stötta den regionala analysen

Det nationella planeringsunderlaget, vilket inkluderar kartunderlaget och de tematiska planeringsunderlagen, har utformats för att ge stöd till länsstyrelsernas arbete med att ta fram regionala planeringsunderlag. De är därför inte inriktade på att utgöra ett stöd vid tillståndsprövningar. Det har inneburit att frågor som rör vindkraftsetableringars mer detaljerade utformning och påverkan, som exempelvis ljud och ljus från vindkraftverk, inte tagits upp i de tematiska planeringsunderlagen. Dessa frågor omhändertas istället i ett senare skede som en viktig del av tillståndsprövningen. Även frågor som rör exempelvis hänsyn till känsliga fågelarter hanteras normalt i tillståndsprocessen Anledningen till att vi tar upp dessa frågor i planeringsunderlagen är att det i vissa fall kan vara av värde att redan i ett planeringsskede känna till var hänsynskrävande arter finns, som exempelvis örnar.

---

7 Havs- och vattenmyndigheten, Förslag till havsplaner, publicerad 2019-03-14. https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/havsplaner/forslag-till-havsplaner.html

8 Havsplanerna omfattar territorialhavet och den ekonomiska zon, men inte inre vatten som ligger innanför baslinjen. Gränser för vad som utgör inre vatten, territorialhav och ekonomisk zon regleras av FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1) och är fastlagda i Sverige genom nationell lagstiftning.

1.4.6 Tidsåtgången i tillståndsprocessen har inte studerats

I många sammanhang förs det fram att tillståndsprocesserna är långa, oförutsägbara och att tiden från ansökan till tillstånd måste kortas ned. Mot bakgrund av att flera utredningar redan har tittat på möjligheterna att begränsa tidsåtgången både vad gäller tillståndsprocessen enligt miljöbalken[9] och för elnätskoncessioner[10] och att frågan även tas upp i EU:s omarbetade förnybartdirektiv[11] har vi dock valt att inte ta upp frågan inom ramen för strategin. Tidsfristerna i förnybartdirektivet och vår bedömning av deras effekter beskrivs dock i *Analys av juridiska förutsättningar för vindkraftsutbyggnad*, kapitel 7, som finns tillgänglig på strategins webbsida.

9 DS 2018:38 Anpassad miljöprövning för en grön omställning.

10 SOU 2019:30 Moderna tillståndsprocesser för elnät. Betänkande av nätkoncessionsutredningen.

11 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

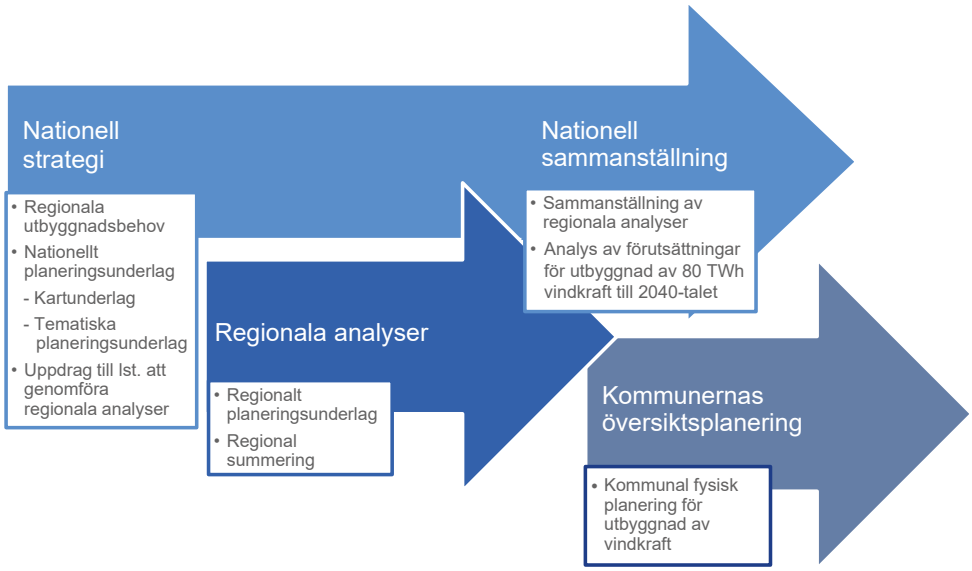
2 En utvecklad planeringsprocess

2.1 Inledning

2.1.1 Strategins upplägg

Det pågår en kraftig utbyggnad av vindkraft i Sverige idag, mycket tack vare en snabb teknikutveckling och kraftigt sjunkande kostnader för vindkraften. På den avreglerade elmarknaden är det framförallt marknadsekonomiska incitament som styr var utbyggnaden sker, snarare än var det är samhällsekonomiskt fördelaktigt på längre sikt.

Syftet med denna strategi är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för att den framtida utbyggnaden av vindkraft sker på ett hållbart sätt. En viktig del av en hållbar vindkraftsutbyggnad handlar om att utbyggnaden fördelas på ett lämpligt sätt över landet, bland annat utifrån ett elförsörjningsperspektiv och med-hänsyn till andra markanvändnings- och samhällsintressen. Strategins fokus ligger därför på att utveckla planeringsprocessen för vindkraft. Vi har antagit ett nationellt utbyggnadsbehov av vindkraft, tagit fram regionala utbyggnadsbehov och ett nationellt kartunderlag. Sammantaget utgör detta ett användbart planeringsunderlag för det fortsatta regionala och lokala arbete som ska ske i nästa steg enligt strategins förslag till planeringsprocess (se Figur 3). Dessutom har Naturvårdsverket, Försvarsmakten, Riksantikvarieämbetet och Sametinget tagit fram tematiska planeringsunderlag som också kan användas i det fortsatta arbetet.



Figur 3 Strategins planeringsprocess.

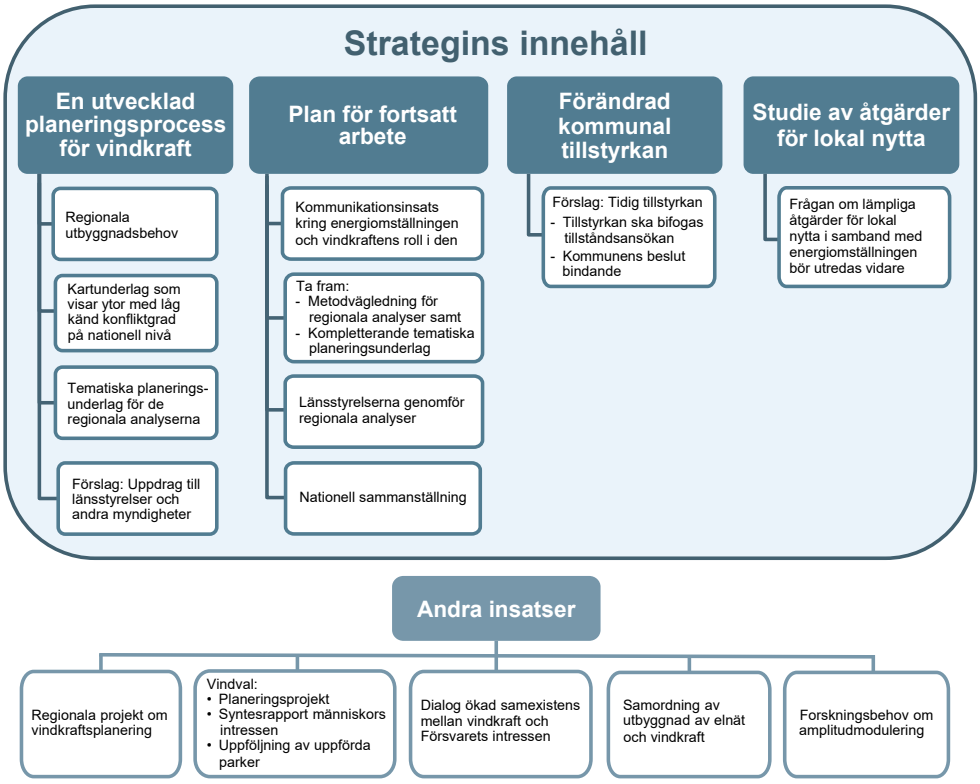
Strategin innehåller även ett åtgärdsförslag om förändrad kommunal tillstyrkan. Förslaget ersätter det tidigare förslaget som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat till regeringen (2017). Syftet med förslag är att få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess.

Med syfte att undersöka möjliga vägar att bidra till ökad acceptans för vindkrafts-utbyggnaden har vi även genomfört en översiktlig studie av åtgärder som skulle ge en ökad lokal nytta. Fokus har legat på direkta ekonomiska incitament. Vi föreslår

att frågan om lämpliga åtgärder för att skapa lokal nytta i samband med energiomställningen utreds vidare i särskilt ordning.

Strategin innehåller även en plan för det fortsatta arbetet och en beskrivning av andra insatser som kan bidra med värdefulla underlag och erfarenheter i det fortsatta arbetet för en hållbar vindkraftsutbyggnad.

Strategins samtliga delar visas i Figur 4 och beskrivs i detta kapitel. Mer utförliga beskrivningar av strategins förslag (uppdrag till länsstyrelser och tidig tillstyrkan) finns i bilagorna till strategin. Kapitlet inleds med en beskrivning av strategins utgångspunkter.



Figur 4 Strategins olika delar.

2.1.2 Utgångspunkter i strategin

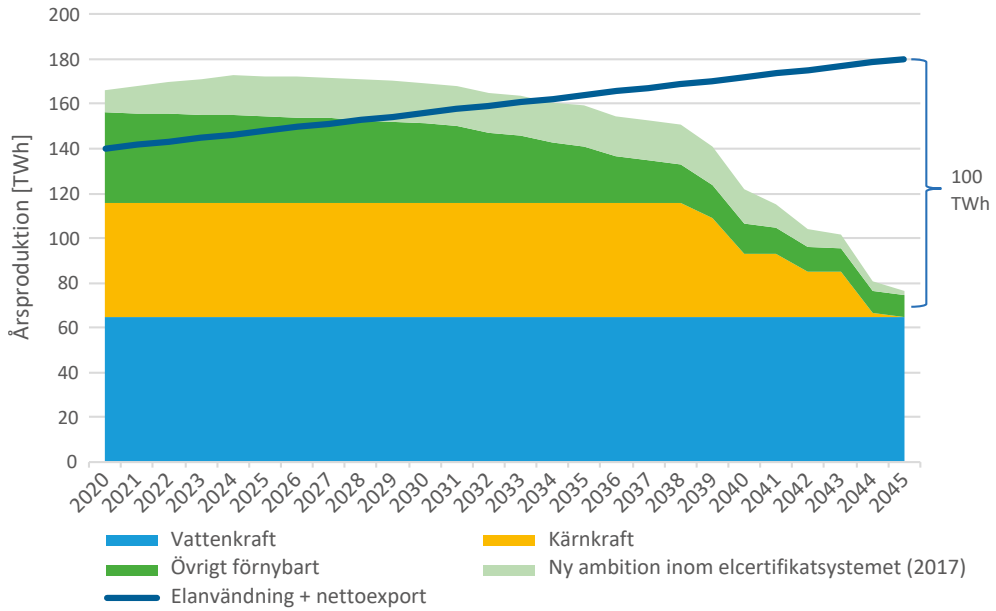
Strategins utgångspunkter är att:

- Det nationella utbyggnadsbehovet av vindkraft uppskattas till minst 100 TWh till 2040-talet, vilket omfattar både land- och havsbaserad vindkraft. 80 TWh antas vara landbaserad och 20 TWh havsbaserad vindkraft
- De regionala utbyggnadsbehoven och de nationella planeringsunderlagen som tagits fram i strategin omfattar enbart landbaserad vindkraft.
- Vindkraftsutbyggnaden ska vara hållbar.

Strategins upplägg och innehåll har i stor utsträckning baserats på dessa utgångpunkter. Utgångspunkterna beskrivs närmare i detta avsnitt.

Ett nationellt utbyggnadsbehov på 100 TWh vindkraft[12]

En utgångspunkt i uppdraget är att elproduktionen ska vara 100 procent förnybar till år 2040 i enlighet med riksdagens beslutade mål[13]. Energimyndighetens analyser inom projektet ”100 procent förnybar el” visar att runt 100 TWh el från elproduktionsanläggningar som når sin ekonomiska livslängd fram till 2040-talet kommer att behöva ersättas med nya elproduktionsanläggningar[14]. Detta illustreras i Figur 5. Värt att notera är att det finns osäkerheter i dessa antaganden, inte minst vad gäller anläggningarnas livslängd. Det är inte alltid tekniken som sätter gränsen för en anläggnings livslängd, utan den bestäms snarare av hur länge det är ekonomiskt lönsamt att fortsätta köra anläggningen och genomföra reinvesteringar. Det innebär att både vindkraften och kärnkraften kan ha både kortare och längre livslängd än vad som har antagits i dessa beräkningar som visas i diagrammet.



Figur 5 Befintlig elproduktion som når sin ekonomiska livslängd fram till och med 2045 och förväntad utveckling av elanvändningen.

Källa: ER 2018:16, Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem, Energimyndigheten 2018.

För att komma fram till att det behövs 100 TWh ny förnybar elproduktion har Energimyndigheten antagit att elanvändningen kommer att öka med 20 TWh jämfört med idag och därmed uppgå till 160 TWh på 2040-talet[15]. Antagandet baserades på en rad andra bedömningar av framtida elanvändning som var aktuella vid tidpunkten för Energimyndighetens antagande i projektet. Energimyndigheten valde att lägga sig i mittenspannet av dessa bedömningar. Ökningen beror på antaganden om en ökad elektrifiering i transport- och industrisektorn och att ny elanvändning från exempelvis datacenter kan tillkomma. Ökningen som är en följd av ny elanvändning är betydligt

12 Det nationella utbyggnadsbehovet motsvarande 100 TWh beskriver den totala produktion som vindkraften bör stå för på 2040-talet.

13 Näringsutskottets betänkande 2017/18:NU22.

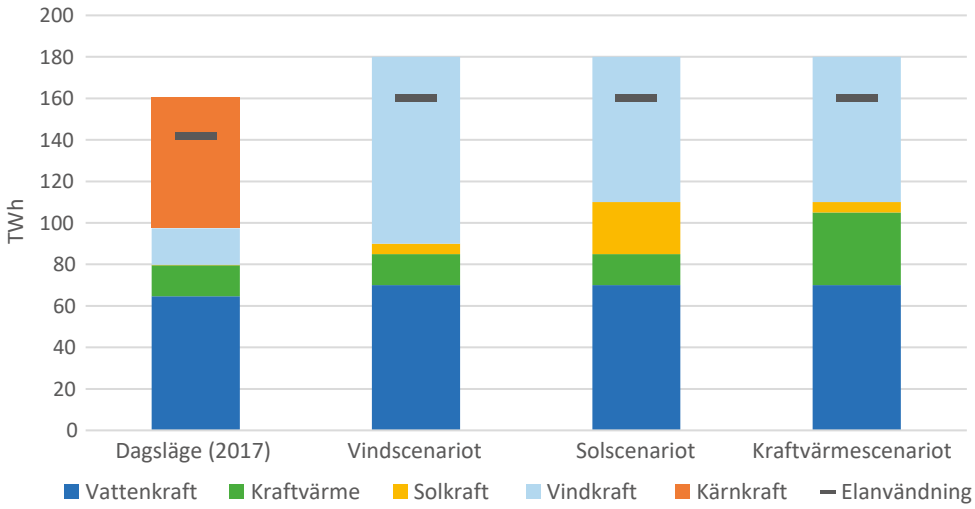
14 Energimyndigheten, 100 procent förnybar el delrapport 2, publicerad 2019-05-06. https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=5787

15 Energimyndigheten, 100 procent förnybar el delrapport 2, publicerad 2019-05-06.

större än den minskning som väntas ske genom effektivare energianvändning, exempelvis genom utbyte av direktverkande el till andra uppvärmningskällor i bostads- och servicesektorn. Energimyndigheten har också utgått från att Sverige ska fortsätta vara nettoexportör av el i ungefär samma utsträckning som idag, dvs. att Sverige kommer att exportera 20 TWh.

Värt att påpeka är att i de senast publicerade scenarierna antas elanvändningen öka betydligt mer än 20 TWh till 2040-talet. I Svenskt Näringslivs bedömning ökar elanvändningen till 200 TWh[16] och i Energiföretagens Färdplan fossilfri el antas elanvändningen uppgå till 180 TWh till år 2045[17]. Det kan betyda att det nationella utbyggnadsbehovet kommer vara större än 100 TWh på 2040-talet. Mot bakgrund av att förutsättningarna för utvecklingen av både elanvändning och elproduktion förändras kontinuerligt, kommer det att finnas ett behov av att se över det nationella utbyggnadsbehovet av förnybar elproduktion till 2040-talet regelbundet. Även om en sådan översyn skulle visa att utbyggnadsbehovet avviker markant från 80 TWh är den utvecklade planeringsprocess som föreslås i strategin tillämplig. Detta är frågor som ligger inom Energimyndighetens ansvarsområde, som ansvarig myndigheten för att leda arbetet med att ställa om till ett hållbart energisystem.

Vilken typ av anläggningar som kommer att ersätta de anläggningar som nått sin livslängd till 2040 beror på hur förutsättningarna för olika kraftslag utvecklas på elmarknaden. I Energimyndighetens rapport *100 procent förnybar el (2019)* har myndigheten analyserat ett antal olika utbyggnadsscenarier vad gäller möjligheter och utmaningar samt viktiga vägval för dessa utbyggnadsalternativ, vilka visas i Figur 6. Analyserna visar att vindkraftsscenariot, utifrån dagens förutsättningar, har fördelar gentemot de andra. Detta till följd av att Sverige har goda förutsättningar för utbyggnad av vindkraft och att det är ekonomiskt lönsamt att bygga vindkraft idag. En annan slutsats är att samtliga utbyggnadsscenarier i rapporten innehåller en omfattande andel vindkraft. Det bedöms som troligt att vindkraften vid 2040-talet kommer stå för mellan 70 till 90 TWh oavsett utfall.



Figur 6 Elproduktion och elanvändning i de tre huvudscenarierna på 2040-talet samt under 2017, TWh.

Källa: ER 2019: 6, 100 procent förnybar el, Energimyndigheten 2019.

16 Svenskt Näringsliv, PM Framtidens elanvändning191009.pdf,

17 ”Energiföretagens Färdplan fossilfri el – analysunderlag

Denna bedömning stämmer väl överens med Svenska kraftnäts analyser i rapporten *Långsiktig marknadsanalys 2018*[18], där vindkraften år 2040 antas producera 86 till 106 TWh per år beroende på vilket av deras scenarier som betraktas.

Baserat på dessa antaganden har vi i denna strategi utgått från ett nationellt utbyggnadsbehov av vindkraft om minst 100 TWh. Detta utbyggnadsbehov ska dock inte ses som ett utbyggnadsmål, utan uttrycker istället att det behöver skapas planeringsförutsättningar motsvarande minst 100 TWh vindkraft till 2040-talet.

De regionala utbyggnadsbehoven och de nationella planeringsunderlagen omfattar enbart landbaserad vindkraft

Strategins utgångspunkt om ett nationellt utbyggnadsbehov på minst 100 TWh omfattar både landbaserad och havsbaserad vindkraft. De regionala utbyggnadsbehoven och det nationella planeringsunderlaget som vi presenterar i strategin omfattar dock enbart landbaserad vindkraft. Detta eftersom en geografisk analys och regional fördelning av den havsbaserade vindkraften redan har gjorts i Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner som nu ligger för beslut hos regeringen under 2021. Enligt vår bedömning är det möjligt att utifrån dagens förutsättningar inrymma 20–30 TWh i de områden som pekats ut för energiutvinning i granskningsversionen av havsplanerna. Därför har vi i strategin antagit att det nationella utbyggnadsbehovet fördelar sig på 20 TWh vindkraft till havs och 80 TWh på land.

20 TWh vindkraft till havs ska dock inte uppfattas som en bedömning av en lämplig utbyggnadsnivå för havsbaserad vindkraft. Skulle det visa sig vara möjligt med en mer omfattande utbyggnad till havs kan det finnas fördelar ur ett elförsörjningsperspektiv.

För att få en helhetsbild av planeringsförutsättningarna för vindkraft i Sverige skulle strategins planeringsunderlag och de statliga havsplanerna behövas samordnas. Detta eftersom det finns en tydlig koppling mellan vindkraftsutbyggnaden på land och till havs. Om det visar sig att förutsättningarna för landbaserad vindkraft är sämre än de utgångspunkter vi haft i denna strategi, innebär det att behoven av att etablera vindkraft i havsområden ökar. En samordning av planeringen på land och till havs är viktig för alla kustkommuner och kustlän som behöver förhålla sig till båda planeringsunderlagen. Någon samordning har dock inte varit möjligt inom ramen för strategiarbetet. Värt att nämna är också att kustzonen, som sträcker sig mellan strandlinjen och ut till havsplaneområdet, varken ingår i havsplanerna eller i denna strategi. Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning är dock att potentialen för vindkraft inom denna zon är liten på grund av stor risk för konflikter med många av de andra intressen där.

En hållbar vindkraftsutbyggnad

En annan utgångspunkt i uppdraget är att vindkraftsutbyggnaden ska vara hållbar. Det handlar således om att ta hänsyn till såväl ekonomiska som ekologiska och sociala aspekter vid utbyggnaden. Det är i sin tur i linje med Sveriges övergripande energipolitiska mål, som handlar om att energipolitiken ska förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet[19].

18 Svenska kraftnät, Långsiktig marknadsanalys 2018, publicerad 2019-01-31. https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2019/langsiktig-marknadsanalys-2018.pdf

19 Näringsutskottets betänkande 2017/18:NU22

Med en hållbar vindkraftsutbyggnad avses i detta uppdrag en utbyggnad av vindkraft som:

- Bidrar till energiomställningen och att de energipolitiska målen nås.
- Fördelas jämnt över hela landet, såväl på land som till havs, för att bidra till en trygg och robust elförsörjning. Detta genom att en större geografisk spridning av vindkraften minskar variationerna i elproduktionen från vindkraften.
- Att vindkraften i större utsträckning bidrar med driftsäkerhetsförmågor i alla systemdrifttillstånd så att kraftsystemets driftsäkerhet är fortsatt acceptabel och bidrar till ett leveranssäkert kraftsystem.
- Sker på ett sätt så att inte möjligheten att nå miljömålen som Hav i balans, Levande kust och skärgård, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv försämras. Detta innebär bland annat att minimera vindkraftens negativa påverkan på höga naturvärden och hotade arter.
- Sker med hänsyn till människors hälsa och livsmiljö avseende buller, upplevelser av landskapet och möjligheter att utöva friluftsliv.
- Att vindkraftsetableringar är väl förankrade i området där de byggs och att de genererar mervärden till lokalsamhället.
- Sker resurseffektivt, vilket förutsätter att goda vindlägen nyttjas. Handlar idag till stor del om att utnyttja bästa turbinteknik. Detta beskrivs vidare i kapitel 2.3.4, Genom att utnyttja goda vindlägen behöver färre verk byggas, vilket innebär att mindre markytor behöver tas i anspråk, resursanvändning och produktionskostnader blir lägre och färre människor och djur påverkas.

Vindkraften bidrar till minskade växthusgasutsläpp

Förutom att bidra till att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion så bidrar vindkraftsutbyggnaden även till målet om minskad klimatpåverkan. Sveriges mål är att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären till år 2045[20]. För att nå detta krävs en elproduktion med fortsatt låga växthusgasutsläpp. I IPCCs senaste syntesrapport[21] finns en sammanställning av livscykelutsläpp från olika elproduktionsslag. Störst utsläpp per kWh har som fossil elproduktion. Det är stora variationer inom varje kraftslag, vilket bland annat beror på hur bränslet utvinns och förädlas och hur effektivt kraftverket är. Utsläppen från fossilbaserad elproduktion varierar från 290 g CO_2e/kWh som lägst (den bästa naturgasen) till 1689 g CO_2e/kWh (för den sämsta kolen). Förnybar elproduktion och kärnkraftsel har flera gånger mindre utsläpp per kWh. Dessa elproduktionssätt leder inte till några utsläpp vid själva elproduktionen, som de fossila bränslena gör, utan skapar i princip endast utsläpp vid produktionen av solcellen eller vindkraftverket. Kärnkraftsel har även betydande utsläpp vid brytning och förädling av uran (bränslet i kärnkraftverk). Då en stor del av den förnybara elens utsläpp sker vid produktionen av själva anläggningen så spelar det stor roll vilka energikällor som används vid denna produktion. Exempelvis har solceller som produceras i Kina, där mycket av elen kommer från kolkraft, ett högre utsläpp än solceller som t ex produceras i vissa delar av Europa. Enligt IPCC-rapporten har elproduktion från solceller utsläpp på 18–180 g CO_2e/kWh, kärnkraft på 4–110 g CO_2e/kWh och för vindkraft på 7–56 g CO_2e/kWh. För vindkraft avser den högre delen av spannet små vindkraftverk.

20 2016/17:NJU24, rskr. 2016/17:320https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/

21 IPCC, *Climate change 2014 mitigation of climate change – Working group III contribution to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*, kapitel 7.8.1 (s.539), 2014.

Vid bedömning av elproduktionens klimatpåverkan är det även viktigt att titta på hela elsystemets påverkan. För att kunna garantera driftsäkerheten i ett kraftsystem med hög andel variabel elproduktion kommer det att krävas en större mängd reservkraft jämfört med idag. Det är osäkert om och när denna reservkraft kommer att kunna vara fossilfri, vilket innebär att vi troligen kommer vara beroende av fossila energikällor även vid en kraftig utbyggnad av vindkraft. Vad detta innebär i utsläpp av växthusgaser från elsystemet finns det dock inga uppgifter om idag.

För att uppnå det svenska målet om inga nettoutsläpp till 2045 krävs också kraftigt minskade utsläpp i transport och industrisektorn och jordbruket. Detta förutsätter bland annat en ökad elektrifiering i transport- och industrisektorn, för att användningen av fossila bränslen ska kunna minska i dessa sektorer.[22] En ökad elektrifieringen kommer i sin tur att leda till ökad efterfrågan på el från vindkraft och andra förnybara källor[23].

2.2 Regionala utbyggnadsbehov

- I syfte att skapa förutsättningar för att den förväntade vindkraftsutbyggnaden fördelas på ett lämpligt sätt över landet har vi tagit fram regionala utbyggnadsbehov utifrån det nationella utbyggnadsbehovet.
- Varje län har fått ett utbyggnadsbehov för vindkraft som uttrycks i TWh och uttrycker en miniminivå för den vindkraftsutbyggnad som det behöver planeras för i respektive län.
- Fördelningen omfattar bara landbaserad vindkraft.
- Viktiga faktorer som beaktats vid fördelningen är länets landyta, elanvändning och befolkning. Vi har också beaktat tillgången till ytor med bra vindförhållanden i kombination med låg eller viss konfliktgrad med andra intressen i de olika länen enligt den nationella GIS-analys som genomförts inom strategin (se kap. 2.3).

Syftet med att ta fram regionala utbyggnadsdbehov utifrån det nationella utbyggnadsbehovet är att skapa förutsättningar för att den förväntade utbyggnaden fördelas på ett lämpligt sätt över landet, både utifrån ett elförsörjningsperspektiv och med hänsyn till andra markanvändningsintressen.

Den svenska elmarknaden är avreglerad, och för att få en kostnadseffektiv utbyggnad av vindkraft, som leder till ett välfungerande elsystem, är det viktigt att marknadsaktörer har en möjlighet att bygga ut efter elmarknadens prissignaler. Dessa består bland annat av skillnader i elområdespriser, stamnätsnättariffer eller intäkter och utgifter från stödtjänster. En förutsättning för att utbyggnaden ska kunna ske utifrån dessa signaler är att det finns tillgängliga ytor som är möjliga att bygga elproduktionsanläggningar på.

22 Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan, Naturvårdsverket rapport 6879, 2019.

23 Industri- och transportsektorns elbehov bedöms öka med 37 TWh enligt Swecos sammanställning av Fossilfritt Sveriges färdplaner. https://www.sweco.se/nyheter/press/_2019/okat-elbehov-for-att-na-en-klimatneutral-industri--och-transportsektor/

Det är viktigt att klargöra att en i olika avseenden rättvis fördelning av vindkraftsutbyggnaden över landet kan vara svår att uppnå och beror på vad som läggs i begreppet. Alla län har olika förutsättningar för att bygga vindkraft och även i vissa fall egna mål vad det gäller förnybar energi i stort eller vindkraft generellt. Vi har utgått från ett urval av förutsättningar som är viktiga för att få till stånd en hållbar vindkraftsutbyggnad, som listas nedan. Vi har dock inte beaktat några regionala mål för vindkraft eller förnybar elproduktion i fördelningen. Motivet för det är att fördelningen är gjord utifrån ett nationellt perspektiv. Det har lett till att det finns några län som har egna mål som är högre än vår regionala fördelning. Vi vill här tydliggöra att vi inte motsätter oss dessa regionala mål. De regionala utbyggnadsbehov som vi har tagit fram ska ses som en lägstanivå för planeringen, inte som ett tak.

De förutsättningar som vi har studerat för att ge en lämplig regional fördelning ur ett elsystemperspektiv är baserat på:

- Energimyndighetens scenarier om tänkta framtida behov och geografisk fördelning av vindkraft från rapporten *100 procent förnybar el till 2040*.[24]
- Studier av hur variabiliteten hos vindkraft är beroende av geografisk fördelning.
- Övergripande viktiga faktorer för ett framtida välfungerande och tillförlitligt elsystem (se *Regionala utbyggnadsbehov och generationsväxling* på strategins webbsida).
- En övergripande analys av när generationsväxling av befintliga vindkraftverk kan bli aktuellt i olika län (se *Regionala utbyggnadsbehov och generationsväxling* på strategins webbsida)
- Länets landyta, elanvändning och befolkning.
- Tillgång till ytor med låg eller viss konfliktgrad med andra intressen i olika län baserat på en nationell GIS-analys.

2.2.1 Viktiga utgångspunkter för fördelningen

Generellt gäller att utbyggnaden är mer kostnadseffektiv och kräver mindre anpassningar av elsystemet om elproduktionen sker närmare elanvändningen. Den generella slutsatsen utifrån Energimyndighetens scenarioanalyser är att målet bör vara att styra mot en fördelning som innebär mycket vindkraft i elområde 3, SE3. Detta beror främst på att nära 60 procent av elanvändningen idag finns i SE3 och att all befintlig kärnkraft är lokaliserad till SE3.

Det är vidare bättre om elproduktion sker under tider då det finns ett ökat behov av el (t.ex. under vintern). Eftersom vindkraft producerar el när det finns tillgängliga vindar är det därför positivt om vindkraft byggs så att den producerar så många timmar som möjligt under året. Det kan ske genom att vindkraftverken uppförs på platser med goda vindförhållanden och/eller genom högre torn som möjliggör tillgång till högre vindhastigheter, samt genom att utnyttja större rotorer som fångar mer vind och levererar högre effekt till generatorn.

24 Energimyndigheten, 100 procent förnybar el delrapport 2, publicerad 2019-05-06.

Det är också positivt med en stor och jämn geografisk spridning av vindkraften, både inom Sverige och i förhållande till vindkraft i angränsande länder. Detta är viktigt inte bara för att minska variabiliteten utan också för att kunna upprätthålla bra driftsäkerhet i elsystemet och minska behovet av omfattande stamnätsutbyggnader. Det innebär att hänsyn också måste tas till redan utbyggd vindkraft och dess möjlighet att generationsväxlas. En översiktlig studie av behovet av generationsväxling redovisas i *Regionala utbyggnadsbehov och generationsväxling* som finns tillgänglig på strategins webbsida

En ytterligare utgångspunkt är att det är betydelsefullt att kunna återanvända de platser som redan idag nyttjas till vindkraft, då elnätet i stort anpassats efter dessa lokaliseringar. Elnätet är en infrastruktur som kräver långsiktighet och förutsägbarhet för att kunna utvecklas så att den kan svara upp mot framtida behov. Elnäten har också betydligt längre livslängd än vindkraftsanläggningar. En vindkraftpark levererar el i ca 25 år medan det distributions- och transmissionsnät som byggs för att ta emot effekten anläggs för att leverera i minst 40 år.

I fördelningen tas också hänsyn till länets faktiska landyta, befolkningsstorlek, samt hur stora ytor som finns med låg känd konfliktgrad mellan vindkraft och andra intressen enligt genomförd GIS-analys.

2.2.2 Olika fördelningsnycklar som använts

Ett enkelt sätt att fördela vindkraften i strategin är att bara utgå från den **faktiska landyta** som varje län har. Faktisk landyta är en viktig faktor vid fördelningen men den säger inte så mycket om exempelvis eventuella motstående intressen eller behov av mer elproduktion.

Ett annat sätt att fördela vindkraften över olika län är utifrån deras respektive **elanvändning** då det tidigare konstaterats att elproduktion nära elanvändning är en viktig faktor. Med tanke på att Stockholm, Skåne och Västra Götalands län har en jämförelsevis mycket hög elanvändning blir också utbyggnadsbehoven för dessa län höga vid en sådan fördelningsnyckel. En fördelning utifrån elanvändning tar inte hänsyn till exempelvis att länen har hög befolkningstäthet som i sammanhanget kan medföra många motstående intressen.

Ett sätt att fördela mer realistiskt kan vara att väga samman några av de betydelsefulla faktorerna, nämligen **elanvändning, landyta och befolkning**. Resultatet blir en något mer balanserad fördelning än att exempelvis utgå från bara elanvändning. Vid en fördelning får Dalarna och Norrbotten mycket stora utbyggnadsbehov på grund av att de i sitt respektive elområde har relativt stor landyta, låg befolkning och hög elanvändning.

Ytterligare en möjlig fördelningsnyckel är att ta hänsyn till **tillgången på ytor med låg eller viss konfliktgrad mot andra intressen** enligt genomförd GIS-analys (se beskrivning i kapitel 2.3 nedan). En begränsning med denna fördelningsmetod är att det utifrån den genomförda GIS-analysen inte finns några konfliktfria ytor i hela SE1, vilket bland annat beror på att renskötseln har omfattande anspråk i elområdet. Förutsättningarna för vindkraftsetablering i relation till renskötselns intressen är därför något som behöver undersökas närmare i det regionala arbetet. Det finns även några län i södra Sverige som inte har några konfliktfria ytor enligt denna analys. Gävleborgs län är det län som har den största konfliktfria ytan och får därför ett mycket högt utbyggnadsbehov om denna fördelningsmetod används.

2.2.3 Sammanvägd fördelning

Med utgångspunkt i resultatet från samtliga fördelningsmetoder som redovisas ovan samt utifrån dagens vindkraftsproduktion och vindkraft som är under byggnation har vi gjort en sammanvägd bedömning av vad som är en rimlig fördelning av utbyggnadsbehovet i varje län. Vi har valt nivåer på utbyggnadsbehoven som är indelade i 0,5 TWh-steg då vi inte anser det som meningsfullt att ha mer exakta siffror än så. Summan av den sammanvägda fördelningen ligger nära 90 TWh och redovisas i Tabell 2. Utförligare beskrivning av fördelningsmetod redovisas i Dokumentation fördelning av vindkraft.

I Tabell 2 redovisas också det ungefärlig ytanspråket[25] och antal verk som respektive läns utbyggnadsbehov bedöms motsvara. Vi anger även en planeringsyta, som motsvarar den ytan som vi anser länsstyrelserna bör skapa planeringsförutsättningar för. Enligt vår bedömning bör planeringsytan vara tre gånger så stor som den uppskattade ytan som kommer att upptas av vindkraftverk. Att vi valt faktorn tre motiveras av att i genomsnitt ungefär en tredjedel av tillståndsansökningar och knappt häften av antalet vindkraftverk avslås i tillståndsprocessen. Därtill återtas cirka 10 procent av de ansökningar som lämnas in och cirka 13 procent av verken återkallas eller reduceras. Vidare är det många vindkraftsprojekt som initieras men aldrig kommer så långt som till en inlämnad tillståndsansökan på grund av att det framkommer hinder t.ex. i form av en stark negativ lokal opinion, artskyddsaspekter eller andra hinder som inte är kända i planeringsfasen. För att ta hänsyn till att alla planerade vindkraftsprojekt alltså inte kommer till stånd har vi bedömt att planeringsytan behöver vara betydligt större än den faktiska utbyggnadsytan. Utöver denna marginal ser vi ett behov av att ge kommunerna ett handlingsutrymme i sin översiktsplanering genom att i den regionala planeringen ta fram flera möjliga alternativa områden till stöd för kommunernas process och också för att möjliggöra en viss konkurrens och valmöjlighet för vindkraftsprojektörer.

Värt att notera är att planeringsytan, trots denna marginal, fortfarande står för en liten andel av samtliga läns totala landyta, som högst runt 6 procent i Gävleborgs län.

25 Med ytanspråk menas här den totala yta där det står vindkraftverk, utgående från att verken står på ett avstånd som motsvarar 5-7 rotordiametrar från varandra. För 6 MW turbiner har vi räknat med att de står på cirka en kilometers avstånd från varandra.

Tabell 2 Sammanfattande tabell med regionala utbyggnadsbehov.

	Fördelning, TWh	Antal verk*	Ytanspråk* km²	Planerings-yta** km²	Total landyta*** km²	Ytanspråk, %	Planerings-yta, %
Stockholms län	**2**	95	90	270	5 581	1,6%	4,8%
Uppsala län	**2,5**	119	113	338	7 784	1,4%	4,3%
Södermanlands län	**2**	95	90	270	5 521	1,6%	4,9%
Östergötlands län	**2,5**	119	113	338	9 509	1,2%	3,5%
Jönköpings län	**3**	143	135	405	9 578	1,4%	4,2%
Kronobergs län	**2**	95	90	270	7 723	1,2%	3,5%
Kalmar län	**3**	143	135	405	10 149	1,3%	4,0%
Gotlands län	**1**	48	45	135	3 003	1,5%	4,5%
Blekinge län	**0,5**	24	23	68	2 546	0,9%	2,7%
Skåne län	**2,5**	119	113	338	10 060	1,1%	3,4%
Hallands län	**2**	95	90	270	4 870	1,8%	5,5%
Västra Götalands län	**7,5**	357	338	1 013	21 488	1,6%	4,7%
Värmlands län	**5**	238	225	675	15 832	1,4%	4,3%
Örebro län	**2,5**	119	113	338	7 753	1,5%	4,4%
Västmanlands län	**2**	95	90	270	4 795	1,9%	5,6%
Dalarnas län	**7,5**	357	338	1 013	25 181	1,3%	4,0%
Gävleborgs län	**7,5**	357	338	1 013	16 580	2,0%	6,1%
Västernorrlands län	**7,5**	357	338	1 013	19 856	1,7%	5,1%
Jämtlands län	**7,5**	357	338	1 013	43 647	0,8%	2,3%
Västerbottens län	**7,5**	357	338	1 013	49 292	0,7%	2,1%
Norrbottens län	**10**	476	450	1 350	87 005	0,5%	1,6%

* Ytanspråk och antal verk utgår i denna tabell från en 6 MW turbin med 3 500 fullasttimmar.

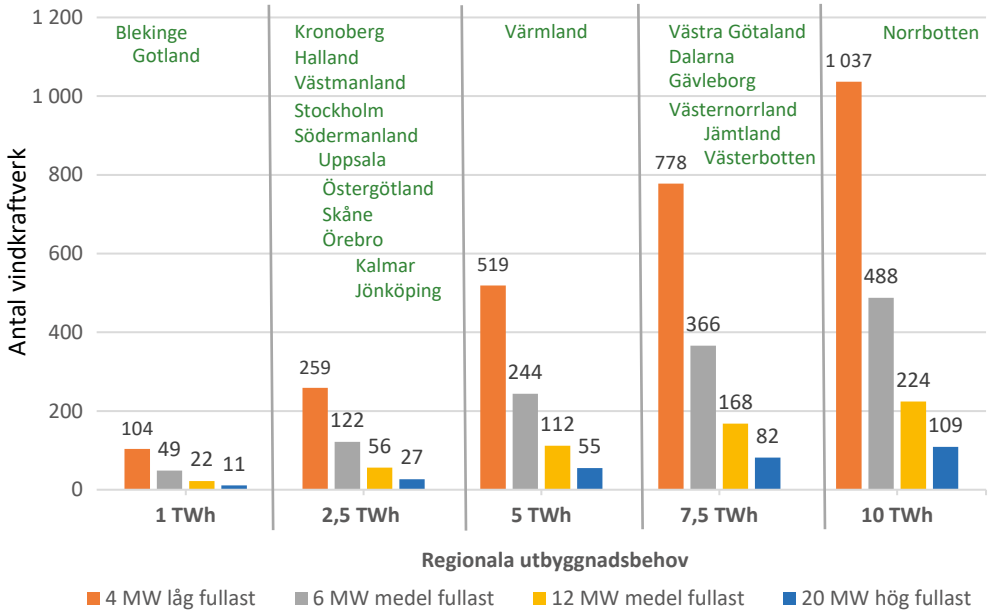
** Planeringsytan är i detta fall satt till 3 gånger ytanspråket, bland annat för att ge handlingsutrymme för kommunerna i sin planering.

*** Total landyta avser allt land 100 meter från sjöar, vattendrag och hav.

2.2.4 Större turbiner innebär färre verk

I tabell 2 redovisas hur många verk som behöver byggas för att nå respektive läns utbyggnadsbehov, beräknat på en turbinstorlek på 6 MW. Antalet verk som behövs påverkas dock av vilken typ av vindkraftturbin som byggs, men även vilket vindläge och vilken navhöjd som väljs. Enligt vår bedömning är det vindkraftsturbiner som är mellan 4 och 12 MW som kommer att byggas ut till 2040-talet, även om det kommer finnas större verk på marknaden. För landbaserad vindkraft är det i dagsläget i första hand aktuellt med turbinstorlekar på mellan 4 och 7 MW. För ett planeringsunderlag som siktar på 2040-talet är det dock viktigt att även ta med teknik som finns på marknaden för havsbaserad vindkraft samt teknik under utveckling (12–20 MW), som på sikt kan bli tillgängligt även för landbaserad vindkraft.

Figur 7 visar att möjligheten att bygga stora turbiner i bra vindlägen kommer att spela en stor roll för hur många verk som krävs för att nå utbyggnadsbehovet. Det krävs exempelvis tre gånger så många vindkraftverk i storleksordningen 4 MW med låga fullasttimmar jämfört med 6 MW i bra vindlägen.



Figur 7 Antal verk som krävs för olika utbyggnadsbehov beroende på vilken turbinteknik som nyttjas. Källa Energimyndighetens egna beräkningar. Anm: I diagrammet har länen sorterats in efter länets nivå på utbyggnadsbehovet (eller närmaste nivå).

2.2.5 *Vikten av att ta höjd för teknikutvecklingen i planeringen*

De långa ledtiderna i tillståndsprocessen i kombination med en snabb teknisk utveckling mot allt större turbiner har resulterat i att de tillstånd som beviljas för vindkraftsverksamhet i många fall inte ger utrymme för att utnyttja bästa turbinteknik när tillståndsprövningen är avslutad och det är dags att uppföra vindkraftverken. Det handlar i första hand om begränsningar av maximal höjd i tillstånden, men kan också gälla låsta positioner av vindkraftverken i tillståndsbeslutet. För snäva begränsningar av totalhöjden är också en viktig anledning till att det idag finns många outnyttjade tillstånd och till att tillståndsmyndigheterna måste lägga ned mycket resurser på prövning av ändringstillstånd.

I analysen av de juridiska förutsättningarna (se *Analys av juridiska förutsättningar för vindkraften*, som finns tillgänglig på strategins webbsida) har vi tittat närmare på om det är möjligt och i så fall på vilket sätt tillstånden kan utformas för att vara mer flexibla än idag. Vår slutsats blev dock att det inte är en framkomlig väg för en hållbar vindkraftsutbyggnad att föreslå flexiblare tillstånd med avseende på vindkraftverkens totalhöjd. Detta bland annat mot bakgrund av att vindkraftverkens höjd är en avgörande fråga för omkringboendes inställning till en vindkraftsetablering och att acceptansen för vindkraftsutbyggnaden riskerar att påverkas negativt om vindkraftverkens totalhöjd inte skulle regleras i tillstånden. Den flexibilitet som dagens rättspraxis ger utrymme för med användandet av boxmodellen, samt möjligheten till placering med flyttmån anser vi dock är mycket viktig för att möjliggöra optimering av och anpassning av verkens placering utifrån teknikutvecklingen. Samtidigt är det viktigt att känna till att möjligheten att omplacera verk i en del fall kan begränsas om den framkommer att det till exempel finns känsliga arter som omfattas av gällande lagstiftning.

Eftersom vindkraftverkens höjd alltså är något som regleras i tillstånd till vindkraftverksamhet är det viktigt att tillståndsansökningar utformas så att de tar tillräcklig höjd för att ge utrymme för den tekniska utvecklingen. Annars riskerar tillstånden att inte

kunna utnyttjas. Huvudansvaret för denna fråga ligger på vindkraftsbranschen som också är den part som bäst kan göra en bedömning av rimlig teknikutveckling. Branschen upplever dock att det är svårt att få kommuner att tillstyrka en etablering om de i sin ansökan tar till med stor marginal vad gäller totalhöjden på verken. En förklaring kan vara att kommunernas översiktsplaner i många fall utgått från en äldre teknik med lägre verk och att kommunerna är osäkra på de högre verkens omgivningspåverkan, t.ex. vad gäller landskapsbild och bullerpåverkan, och då hellre väljer att avstyrka en sådan etablering.

Mot bakgrund av detta har en viktig fråga i strategin därför varit att informera om vikten av att redan i planeringsskedet skapa förutsättningar att bygga resurseffektivt och att belysa hur omgivningspåverkan påverkas av olika höjd på verk och nackdelar med att bygga i sämre vindlägen. Frågan är belyst i det nationella planeringsunderlaget som tagits fram och har tagits upp i de regionala dialoger som hållits med samtliga länsstyrelser kring strategins innehåll och upplägg. Frågan kommer också att ingå i kommunikationspaketet, se vidare 2.6.1.

2.3 Nationellt kartunderlag

- Syftet med att ta fram ett kartunderlag har varit att genomföra en översiktlig nationell geografisk analys av konfliktsituationen mellan vindkraften och andra markanvändningsintressen.
- Kartunderlaget omfattar bara landbaserad vindkraft.
- Den geografiska analysen ger en bild av storleksordningar på intressekonflikterna och hur dessa fördelar sig över landet.
- Kartunderlaget har använts som stöd vid framtagande av de regionala utbyggnadsbehoven som beskrivs i kapitel 2.2.
- Kartunderlaget ska även utgöra ett stöd för länsstyrelserna i det fortsatta arbetet med att ta fram regionala planeringsunderlag.

Syftet med att ta fram ett kartunderlag har varit att genomföra en översiktlig nationell geografisk analys av konfliktsituationen mellan vindkraften och andra markanvändningsintressen. Genom den geografiska analysen har vi fått en bild av storleksordningar på intressekonflikterna och hur dessa fördelar sig över landet. Kartunderlaget ger också en bild av storleksordningar på och geografiska fördelningen av områden som ser ut att ha förhållandevis goda förutsättningar för vindkraft och samtidigt liten eller viss risk för konflikt med andra intressen.

Kartunderlaget har använts som stöd vid framtagande av de regionala utbyggnadsbehoven som beskrivs i kapitel 2.2. Kartunderlaget ska också utgöra ett stöd för länsstyrelserna i det fortsatta arbetet med att ta fram regionala planeringsunderlag, se vidare i kapitel 2.5.1. För att få en bild av konfliktsituationen mellan vindkraften och andra markanvändningsintressen har en GIS-analys genomförts som dels omfattar vinddata från den nya europeiska vindatlasen, NEWA, och dels de markanvändningsintressen som finns tillgängliga i form av GIS-underlag och som har bedömts vara relevanta att ha med i denna analys.

Mot bakgrund av synpunkter som inkommit från vindkraftsbranschen om svagheter i NEWA-modellens vinddata kommer vi att låta genomföra en kompletterande GIS-analys

i februari 2021[26], som omfattar samma markanvändningsintressen men med vinddata från MIUU-modellen istället för NEWA. Resultatet av den analysen kommer att läggas till det tidigare resultatet, för att möjliggöra jämförelser mellan de olika analyserna.

2.3.1 Indata

Totalt ingår 76 olika GIS-skikt som beskriver ett markanvändningsintresse. Infrastruktur omfattar exempelvis all mark som tagits i anspråk av bostäder, samlad bebyggelse, industribyggnader, andra typer av anläggningar, vägar, järnvägar, flygplatser. Vi har också lagt in buffertzoner på 800 meter runt alla bostäder och en buffert på 250 meter från större vägar och järnvägar. Försvarsmaktens intressen omfattar deras riksintressen, områden av betydelse (t.ex. lågflygningsområden) och påverkansområden samt stoppområden. Natur-, kultur- och friluftsintressen omfattar områden som har någon form av lagstadgat skydd (exempelvis nationalparker, naturreservat, växt-eller djurskyddsområden m.fl.) och särskilda områden som identifierats i kunskapsunderlag (exempelvis sumpskogar, nyckelbiotoper, våtmarker). Sametingets intressen omfattar deras riksintresse samt samebyarnas renbetesland.

Indatan för markanvändningsintressen har delats in i två olika klasser:

- **Indata klass 2**: Omfattar intressen där det bedömts finnas vissa möjligheter till samexistens med vindkraft, men möjligheterna måste undersökas närmare i de regionala analyserna. Omfattar bl.a. samtliga riksintressen enligt 3 kapitlet miljöbalken exkl. Försvarsmaktens, särskilda områden som identifierats i kunskapsunderlag (våtmarksinventering, skyddsvärda statliga skogar t.ex.), renbetesområden, mindre vägar och enstaka byggnader.
- **Indata klass 3**: Omfattar intressen med inga eller små möjligheter till samexistens. Omfattar områden med lagstadgat skydd som nationalparker, Natura 2000-områden, naturreservat samt områden som redan är ianspråktagna av samlad bebyggelse, större vägar, järnvägar m.m.

Klassningen av försvars-, rennärings- och kulturmiljöintressen har gjorts i dialog med Försvarsmakten, Sametinget och Riksantikvarieämbetet.

Samtliga intressen som ingår i analysen och deras klassning redovisas i dokumentet ”Geografiska underlag – indata” som ligger på Strategins webbsida.

2.3.2 Vinddata

Vinddata har såsom nämnts ovan hämtats från New European Wind Atlas (NEWA), baserat på mesoskale-modellering med upplösning på 3 km. Vi kommer dock även att låta genomföra en kompletterande konfliktanalys med vinddata från MIUU-modellen i februari 2021[27], som nämnts ovan.

Vi har analyserat tre olika vindförhållanden, uttryckta som miniminivåer för vindens medeleffekt per kvadratmeter, på två olika höjder, 150 och 200 meters höjd. Samtliga vinddata som analyserats redovisas i Tabell 3. Observera att för att få fram den verkliga höjden ovan mark behöver cirka 15-20 meter läggas till den angivna höjden för att ta hänsyn till nollplanförskjutningen.

26 Energimyndighetens beslut 2020-11-27 dnr 2020-13518

27 Energimyndighetens beslut 2020-11-27 dnr 2020–13518.

Tabell 3 Vinddata som analyserats i GIS-analysen

Höjd	Vindförhållanden, uttryckt som vindens medeleffekt per kvadratmeter	Vindförhållanden, uttryckt som årsmedelvind
150 m	320 W/m^2	6,5 m/s
150 m	400 W/m^2	7,0 m/s
150 m	500 W/m^2	7,5 m/s
200 m	320 W/m^2	6,5 m/s
200 m	400 W/m^2	7,0 m/s
200 m	500 W/m^2	7,5 m/s

2.3.3 Krav på minsta storlek på resultatområden

I GIS-analysen har vi använt två olika krav på minsta storlek på resultatområdena, i elområde 3 och 4 är minimiytan 2 km^2, medan den i elområde 1 och 2 är 5 km^2. Förklaringen till att vi använt ett lägre minimikrav i elområde 3 och 4 är att det är svårare att hitta större sammanhängande områden i södra Sverige på grund av högre befolkningstäthet, samtidigt som dessa områden redan idag har ett underskott på elproduktion.

I praktiken finns det dock få områden som uppfyller dessa storlekskriterier på grund av att det ofta finns något annat intresse insprängt i områdena. För att undvika att alla små delområden faller bort i analysen, har vi använt en formel för att sammanfoga små delområden till en huvudpolygon, där huvudpolygonen uppfyller storlekskravet[28].

2.3.4 Resultatet indelat i tre klasser

Resultatet av GIS-analysen visar de områden som uppfyller storlekskriterierna och de tre olika vindkriterierna, på 150 och 200 meters höjd. Resultatområdena har delats in i tre olika klasser:

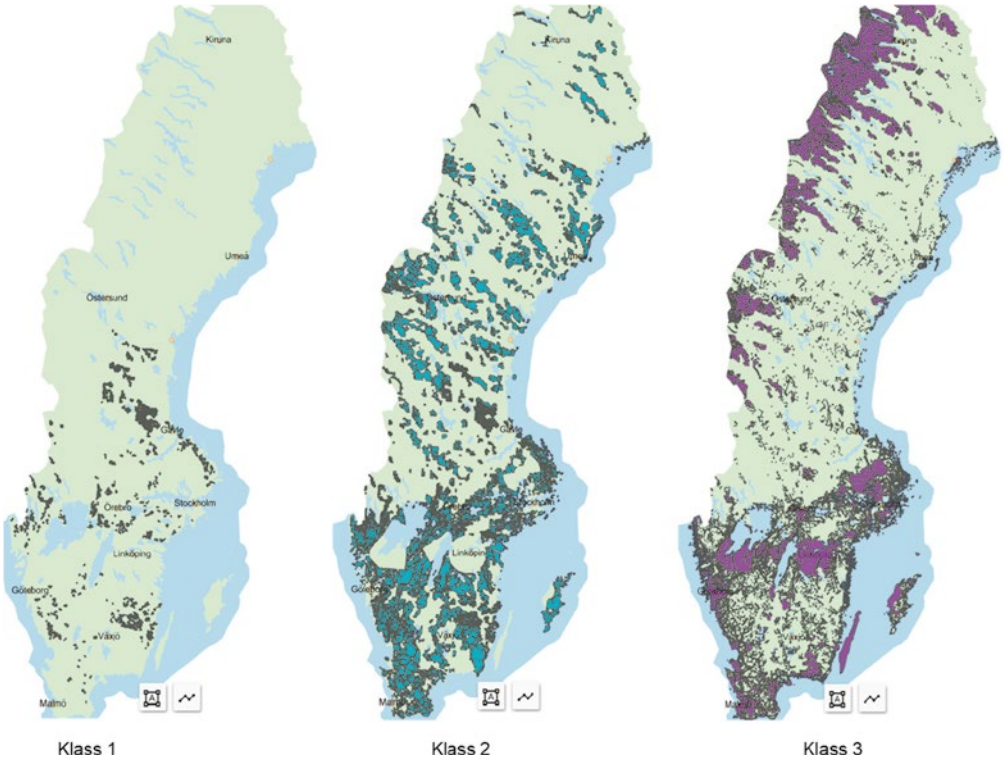
- Klass 1: Områden där möjligheter till samexistens bedöms finnas, inga kända konflikter sett ur ett nationellt perspektiv baserat på genomförd GIS-analys.
- Klass 2: Områden där det bedöms finnas vissa möjligheter till samexistens, men dessa måste undersökas närmare i de regionala analyserna.
- Klass 3: Omfattar områden med inga eller små möjligheter till samexistens. Omfattar områden med lagstadgat skydd enligt miljöbalken samt områden som redan är ianspråktagna av samlad bebyggelse, större vägar, järnvägar m.m.

Hur dessa resultatområden fördelar sig över länen och den sammanlagda ytan av de olika resultatområdena redovisas i figurerna nedan.

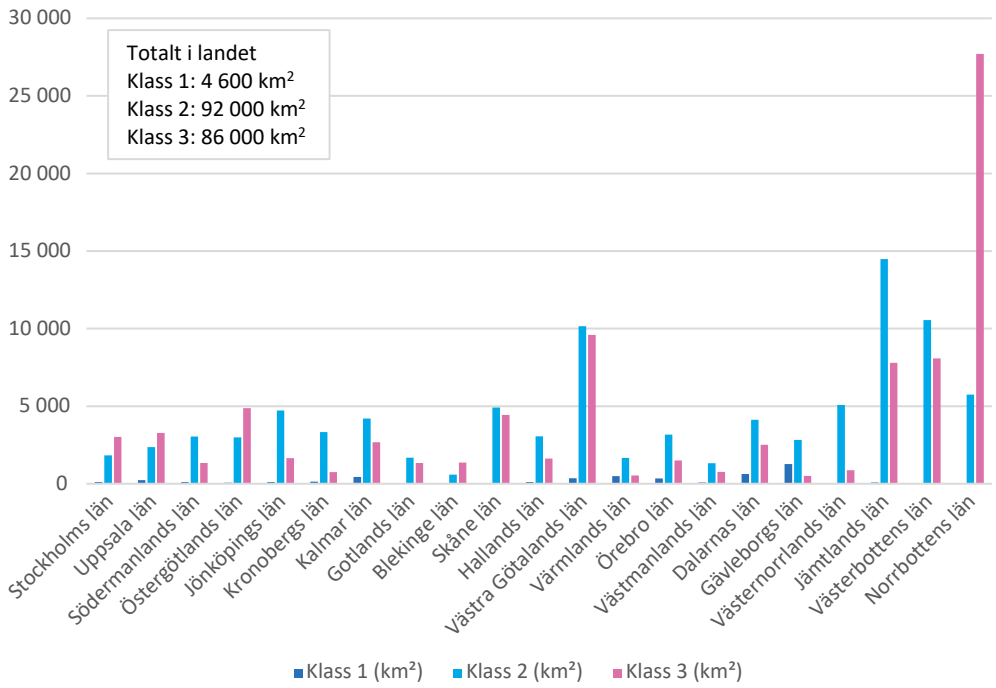
2.3.5 Användning av kartunderlaget

Enligt strategins förslag till planeringsprocess ska länsstyrelserna inom ramen för de regionala analyserna arbeta in lokala och regionala aspekter i det nationella kartunderlaget. Hur detta bör gå till kommer att beskrivas i en metodbeskrivning för de regionala analyserna, se vidare i kapitel 2.6.2.

28 Metoden redovisas utförligare i dokumentet *Leveransredovisning* som finns tillgänglig på strategins webbsida.



Figur 8 Fördelning av klass 1, klass 2 och klass 3-områden i landet enligt genomförd GIS-analys (på 150 meters höjd och medelvindeffekt på 400 W/m²).



Figur 9 Länsvis fördelning av klass 1, 2 och 3-ytor enligt GIS-analysen (på 150 meters höjd och en medelvindeffekt på minst 400 W/m²).

2.4 Tematiska planeringsunderlag

De tematiska planeringsunderlagen utgör komplement till kartunderlaget och de regionala utbyggnadsbehoven av vindkraft.

Syftet med de tematiska planeringsunderlagen är att

- beskriva vindkraftens påverkan på olika samhällsintressen,
- ge ledning för avvägningar avseende möjligheten till samexistens mellan vindkraft och andra intressen,
- ge stöd vid framtagandet av regionala planeringsunderlag och till kommunernas fysiska planering av vindkraft.

2.4.1 Vindkraftens påverkan på olika samhällsintressen

En rad olika intressen och faktorer påverkas på olika sätt och i olika grad av en utbyggnad av vindkraft. Figuren nedan visar på en stor del av de intressen som berörs.



Figur 10. Översikt över olika intressen som kan påverkas av en vindkraftsutbyggnad.

Vi har valt att i ett första skede fokusera på de områden där vi bedömer att nationella planeringsunderlag är mest relevanta som stöd för det regionala analysarbetet som syftar till att identifiera potentiella områden för utbyggnad av vindkraft.

De tematiska planeringsunderlag som tagits fram hittills rör:

- Naturvärden: naturmiljö och biologisk mångfald – Naturvårdsverket
- Kulturmiljö – Riksantikvarieämbetet
- Renskötsel och samiska intressen – Sametinget
- Försvarsintressen – Försvarsmakten

2.4.2 Möjligheten till samexistens mellan vindkraft och olika samhällsintressen

De tematiska underlagen rör såväl sakområden som våra två myndigheter ansvarar för som områden som andra myndigheter har ett huvudansvar för. Ett centralt led i vårt strategiarbete har varit dialogen med företrädare för en rad berörda intressen så som Försvarsmakten, Sametinget och Riksantikvarieämbetet för att nämna några. Dessa myndigheter har utifrån sina specifika förutsättningar och ansvarsområden arbetat fram underlag som kan stötta och ge ledning för hur man på ett nationellt plan kan förhålla sig till en storskalig utbyggnad av vindkraft fram till 2040 med en ambition att verka för ökad grad av samexistens. Varje myndighet svarar för sina tematiska planeringsunderlag. De ska användas med utgångspunkten att bidra till syftet med strategin – att skapa förutsättningar för en regional planering för hållbar vindkraftsutbyggnad motsvarande 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. Även om vi inte nått ända fram vad gäller samsyn om hur avvägningar och prioriteringar bör genomföras mellan olika intressen i en planeringsprocess så bedömer vi att dialogerna som vi haft med olika myndigheter och intressenter har varit värdefulla.

Naturvärden

Naturvårdsverket tar fram planeringsunderlag om vindkraftens påverkan på natur- och friluftslivsintressen och hur konflikter mellan vindkraft och dessa intressen kan hanteras utifrån ett nationellt översiktligt perspektiv. Lokaliseringen av en vindkraftsanläggning är en avgörande faktor för hur naturmiljön och den biologiska mångfalden påverkas. Det är i planeringsskedet som det därmed finns störst möjlighet att undvika negativ påverkan på naturmiljön och hotade arter.

I planeringsunderlaget redogörs för möjligheter och begränsningar avseende samexistens mellan vindkraft och olika naturmiljöer utifrån ett övergripande planeringsperspektiv. Det som avgör är vilka värden områden inrymmer och vilka skydd eller hänsyn dessa värden kräver. Där ingår naturmiljöer som omfattas av olika typer av områdesskydd t.ex. Natura 2000-områden, nationalparker och naturreservat. Andra värdefulla naturområden som inte omfattas av formellt skydd tas också upp liksom områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv.

Naturvårdsverket utarbetar även ett planeringsunderlag som omfattar olika arter som kan påverkas av vindkraftutbyggnad. Vid planering av områden för vindkraft kan det ofta vara svårt att utan närmare utredning eller inventering av förutsättningarna på platsen bedöma eventuella krav på skyddshänsyn, t.ex. till vissa känsliga arter fåglar och fladdermöss. Den typen av frågor hanteras i många fall lämpligare inom ramen för en tillståndsprocess där mer detaljerade utredningar genomförs. För att planeringsprocessen ska bli så träffsäker som möjligt bör det dock, redan i ett tidigt skede, så långt som möjligt identifieras sådana områden där vindkraft kan etableras utan hinder av artskyddsbestämmelserna. De rekommendationer som lämnas i planeringsunderlagen om hänsyn till känsliga arter utgår från Vindvals syntesrapporter och praxis. Vad gäller hänsyn till olika arter kan även den genomgång av artskyddsregelverket som görs i *Analys av juridiska förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad,* som finns tillgänglig på Strategins webbsida, utgöra ett stöd för det fortsatta arbetet.

Kulturmiljö

Riksantikvarieämbetet har arbetat fram ett planeringsunderlag om vindkraftens påverkan på kulturmiljöer. De lyfter framför allt vindkraftens visuella påverkan på kulturmiljö som den viktigaste aspekten snarare än rent fysiska ingrepp. Påverkan handlar om hur vindkraftsanläggningen läses och tolkas av betraktare tillsammans med kulturmiljön. Det innebär att påverkan uppstår på landskapsskalenivån snarare än genom fysisk påverkan. Riksantikvarieämbetet lyfter fram att vid planering för vindkraft behöver landskapet analyseras och bedömas utifrån flera aspekter. Kulturmiljön behöver bedömas utifrån dess känslighet för vindkraft. I planeringsunderlaget lyfts vikten av att arbeta med visualiseringar och gestaltning. Vindkraftutbyggnad i relation till kulturmiljöer som byggnadsminnen, fornlämningar, kulturreservat, riksintresseområden och världsarv ingår i det planeringsunderlag som Riksantikvarieämbetet tagit fram.

Renskötsel och samiska intressen

Sametingets planeringsunderlag beskriver den samiska kulturen och den samiska markanvändningen med fokus på renskötseln; dess förutsättningar och behov. I planeringsunderlaget beskrivs aktuell lagstiftning och de centrala folkrättsliga instrument som myndigheterna har att förhålla sig till i det regionala analysarbetet. Här finns även förslag och råd inför konsultationsprocessen med de samiska rättighetshavarna samt hur ett samiskt inflytande kan säkerställas.

Försvarsintressen

Av Försvarsmaktens planeringsunderlag framgår att Försvarsmakten gör anspråk på både riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del. Exempel på riksintressen är skjutfält, flygflottiljer, sjöövningsområden m.m., medan områden av betydelse bl.a. inkluderar lågflygningsområden, vissa civila flygplatser och hamnar.

Förutsättningar för samexistens mellan vindkraft och försvarsintressen varierar beroende på vilken verksamhet som bedrivs på platsen. Därmed varierar också möjligheten till samexistens med tillkommande vindkraftverk. För vissa av myndighetens intresseområden riskerar tillkommande vindkraftverk att begränsa verksamheten och därmed medföra en skada på värdet av riksintresset eller området av betydelse, medan det för andra områden kan finnas möjlighet till samexistens.

Möjligheterna till samexistens bedöms i varje enskilt fall utifrån lokala förutsättningar och den slutliga bedömningen kan ske först när det motstående intresset angivits närmare. Faktorer som specifik placering, separationsavstånd och totalhöjd är avgörande för vilken påverkan som vindkraftverk har på Försvarsmaktens verksamhet.

2.4.3 Stöd för arbetet med regionala analyser och planering

De tematiska planeringsunderlagen utgör ett komplement till det nationella kartunderlaget och den regionala fördelningen av utbyggnadsbehovet. Planeringsunderlagen ska tillsammans med den metodvägledning som kommer att tas fram utgöra stöd för länsstyrelsernas arbete med regionala analyser. De ska stötta det regionala arbete med att ta fram ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden för vindkraft i länet. Det är framför allt vid bedömningen av potentialen inom de områden som ingår i klass 2 i det nationella kartunderlaget – där frågan om samexistens med vindkraft inte kan avgöras på förhand utifrån ett nationellt perspektiv – som de tematiska planeringsunderlagen fyller en viktig funktion.

De tematiska planeringsunderlagen ska stötta arbetet med de regionala analyserna genom att:

- Ge ledning för hur man på en översiktlig regional nivå kan resonera kring och väga olika intressen i relation till behovet av att skapa planmässiga förutsättningar för ett regionalt utbyggnadsbehov av vindkraft.
- Ge ledning om vilka frågor som behöver hanteras i ett översiktligt planeringsperspektiv, och vilka frågor som lämpligare hänskjuts till tillståndsprocessen.
- Ge ledning kring i vilka situationer det kan finnas skäl att göra andra avvägningar avseende möjligheten till samexistens mellan vindkraft och andra intressen på det regionala planet, jämfört med det nationella.

De tematiska planeringsunderlagen bör också kunna utgöra ett stöd för den kommunala översiktsplaneringen avseende vindkraft. Planeringsunderlagen bör även bidra till en ökad förutsägbarhet och samstämmighet vad gäller hantering av och avvägning mellan olika intressen i planeringsprocesser såväl regionalt som lokalt.

2.5 Uppdrag till länsstyrelsen och behov av insatser från övriga aktörer

Vi föreslår att länsstyrelsen ges i uppdrag att:

- utifrån det nationella planeringsunderlaget genomföra regionala analyser och ta fram ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden för vindkraft.
- undersöka förutsättningarna för att uppfylla det regionala utbyggnadsbehovet och redovisa det samt de hinder, utmaningar och möjligheter som finns regionalt till Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Arbetet ska ske i samverkan med berörda aktörer inom länet; kommuner, regionen, elnätsföretag, projektörer, intresseorganisationer och andra.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten behöver förse länsstyrelserna med metodvägledning för genomförandet av de regionala analyserna och i övrigt stötta länsstyrelserna i genomförandet.

Flera centrala myndigheter behöver stötta länsstyrelsernas arbete genom att delta i de regionala analyserna och genom att förse processen med tematiska planeringsunderlag, detta rör bl.a. Försvarsmakten, Sametinget och Riksantikvarieämbetet.

2.5.1 Uppdrag till länsstyrelsen att ta fram ett regionalt planeringsunderlag

För att strategin ska genomföras föreslår vi att länsstyrelsen ges i uppdrag och tillförs resurser att utarbeta ett regionalt planeringsunderlag för en hållbar vindkraftsutbyggnad i respektive län. Underlaget ska tas fram utifrån det nationella planeringsunderlaget och den nationella strategin samt den metodvägledning som Energimyndigheten och Naturvårdsverket kommer att ta fram som ett led i det fortsatta arbetet.

Länsstyrelsen ska, enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag, vidareutveckla och kvalitetssäkra det nationella planeringsunderlaget genom att föra in

regionala aspekter i underlaget. Arbetet ska resultera i ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden för vindkraftsutbyggnad i länet. Länsstyrelsen ska också undersöka förutsättningarna för att nå det regionala utbyggnadsbehovet som tagits fram i den nationella strategin. Arbetet ska ske i samverkan med berörda aktörer inom länet; kommuner, regionen, samebyar, elnätsföretag, vindkraftsprojektörer, intresseorganisationer m.fl. Samverkan bör även ske med berörda centrala myndigheter och Vindvals forskningsprojekt om storskalig planering, samt med Miljömålsrådets pågående program Ramverk för nationell planering.

2.5.2 Behov av insatser från centrala myndigheter och andra aktörer

Centrala myndigheter behöver stötta länsstyrelsernas arbete genom att delta i de regionala analyserna och genom att förse processen med planeringsunderlag. Detta rör bl.a. Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Försvarsmakten, Sametinget och Riksantikvarieämbetet.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket

Energimyndigheten och Naturvårdsverket behöver fortsatt stötta länsstyrelsernas genomförande av det regionala analysarbetet med metodvägledning och annat stöd i genomförandet av strategin.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket avser att även framgent samverka genom att låta strategin utgöra en plattform och utgångspunkt för fortsatt erfarenhetsutbyte och dialog mellan berörda aktörer. Detta i syfte att främja en bred diskussion om hur vi tillsammans kan få till stånd en effektiv hantering av identifierade intressekonflikter, verka för en ökad grad av samexistens och främja en hållbar utbyggnad av vindkraft. Energimyndigheten kommer att tillhandahålla en webbplats som kan utgöra en sådan plattform för ömsesidigt kunskaps- och erfarenhetsutbyte för frågor som rör planering av vindkraft.

Sametinget

Sametinget behöver bistå Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Dalarnas län i framtagandet av ett regionalt planeringsunderlag för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Länsstyrelserna behöver ges stöd och vägledning för att identifiera möjligheter till samexistens mellan renskötsel, samiska markanvändningsintressen och vindkraft. Vi ser även behov av att Sametinget bistår Energimyndigheten och Naturvårdsverket i arbetet med att ta fram metodvägledningen för det regionala arbetet. För att genomföra detta behöver Sametinget tillskjutas resurser.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har enligt sitt regleringsbrev i uppdrag att utveckla tidig dialog och samverkan med relevanta aktörer i planerings- och prövningsprocessen för anläggningar för förnybar energiproduktion. De ska även bidra till samexistens mellan försvaret och andra samhällsintressen i samhällsplaneringen. I genomförandet av uppdraget ingår bl.a. fördjupade analyser och insatser för att öka kunskaperna om möjligheter till ökad samexistens mellan försvarets intressen och utbyggd vindkraft. Vi ser ett stort behov av att Försvarsmakten deltar i det regionala analysarbetet. Vi utgår från att vi genom fortsatt samverkan och dialog kan verka för att länsstyrelserna ges nödvändigt stöd avseende hanteringen av försvarets intressen i den fortsatta processen.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har ingått i samverkansgruppen för strategin och utarbetat ett tematiskt planeringsunderlag avseende vindkraft och kulturmiljö. Detta har jämte övriga framtagna underlag varit föremål för förankring och öppet för synpunkter. Vi ser ett behov av att Riksantikvarieämbetet har möjlighet att komplettera det tematiska planeringsunderlaget utifrån inkomna synpunkter samt delta i och bistå i arbetet med metodvägledning och genomförandet av de regionala analyserna.

Behov av insatser från andra myndigheter och aktörer

Andra myndigheter behöver också involveras och delta i processen på olika sätt utifrån sina ordinarie uppdrag och ansvarsområden:

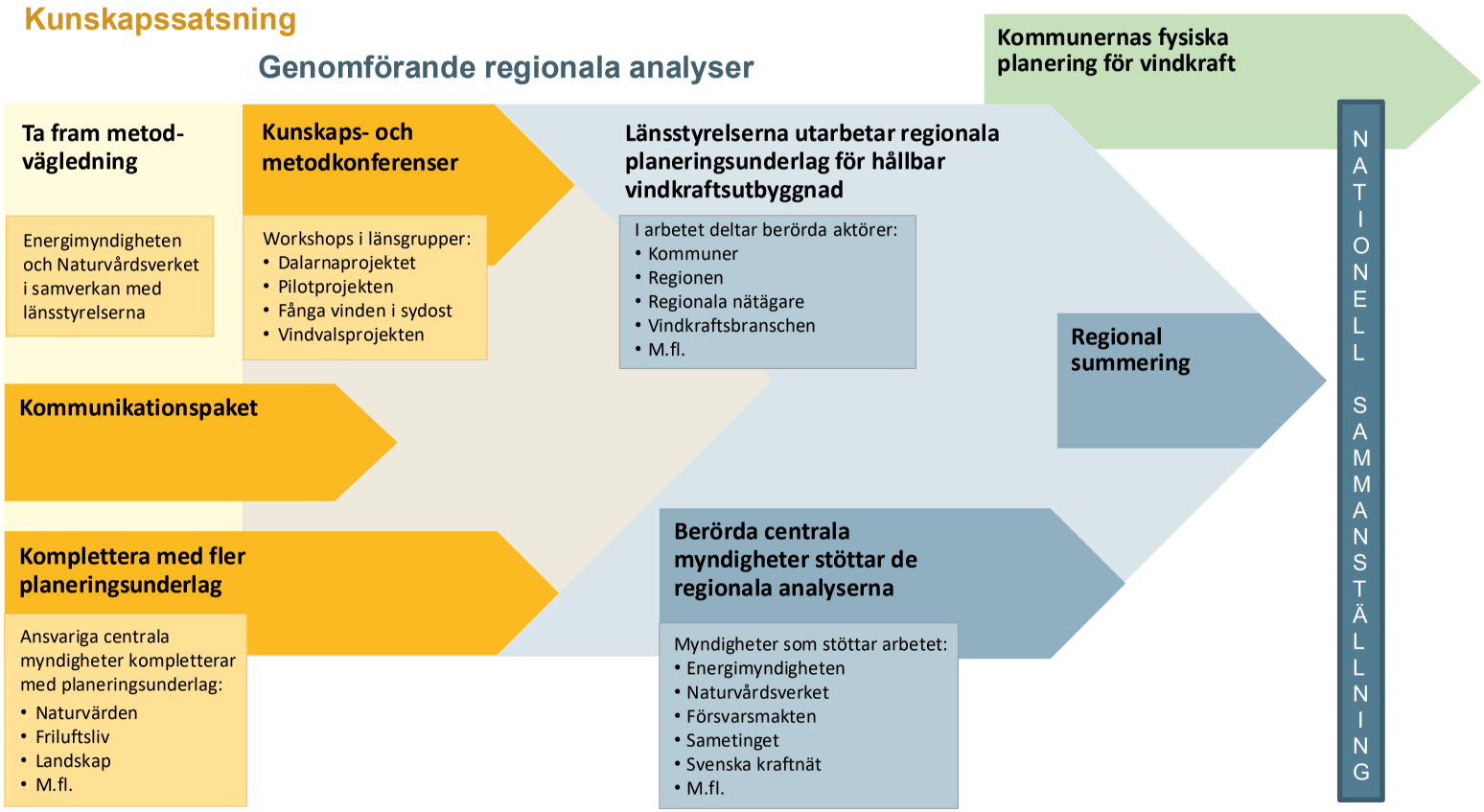
Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har lyfts fram av länsstyrelserna som två myndigheter med ansvar för frågor med koppling till vindkraftsplanering. Behovet av stöd från Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ser något olika ut mellan länen och vi kan behöva precisera i vilka avseenden deras stöd efterfrågas i de regionala analyserna. Det kommer att ske inom ramen för arbetet med metodvägledningen. En förhoppning är att de ska ha möjlighet att ge detta stöd inom ramen för sina ordinarie uppdrag.

Även behovet av medverkan från Trafikverket har omnämnts i viss mån. Beröringspunkter finns men vi har hittills inte bedömt att ett nationellt planeringsunderlag inom detta område krävs för att de regionala analyserna ska kunna genomföras. Det kan hända att frågor som rör transportinfrastruktur aktualiseras i vissa län och vi har då förhoppningen att Trafikverket har möjlighet att bistå med efterfrågad expertis.

2.6 Plan för fortsatt arbete

Planen för det fortsatta arbetet – hur den regionala fördelningen av utbyggnadsbehovet ska tas om hand utifrån det nationella planeringsunderlaget och omsättas i ett regionalt planeringsunderlag – består av fyra faser:

- Uppstartsfasen – kunskapsuppbyggnad, framtagande och spridning av ett kommunikationsmaterial, framtagande av metodvägledning och färdigställande av de tematiska planeringsunderlagen.
- Genomförandefasen – länsstyrelsernas genomförande av regionala analyser. Dessa ska resultera i regionala planeringsunderlag för hållbar vindkraftsutbyggnad och en regional summering utifrån möjligheter och hinder att nå det fördelade utbyggnadsbehovet i respektive län.
- Nationell sammanställning – Energimyndigheten och Naturvårdsverket genomför en nationell sammanställning utifrån länsstyrelsernas redovisningar. Sammanställningen ska ge svar på om det finns förutsättningar för en utbyggnad motsvarande 80 TWh vindkraft på land fram till 2040-talet i landet som helhet.
- Kommunal fysisk planering för hållbar vindkraftsutbyggnad – Det regionala planeringsunderlaget utgör en utgångspunkt för kommunernas översiktsplanering. Denna fas ingår inte inom ramen för vår strategi, men är helt central för att åstadkomma en hållbar utbyggnad av vindkraft.



Figur 11 Illustration över planen för det fortsatta arbetet.

2.6.1 Kunskapsöverföring genom kommunikationsinsatser

Tillgång till lättillgänglig, saklig och relevant information om vindkraft bedömer vi vara av stor vikt för att strategins genomförande på regional och lokal nivå ska kunna förankras på ett bra sätt. Därför är en kommunikationssatsning om vindkraft en viktig del av det fortsatta arbetet. Energimyndigheten ansvarar för genomförandet av kommunikationssatsningen, men kommer att samråda med Naturvårdsverket m.fl. under arbetets gång.

I syfte att utröna vilka frågor som oftast lyfts av allmänheten i relation till vindkraftsärenden och som lokala och regionala aktörer därför bör ha kännedom om, har vi kontaktat ett flertal kommunala tjänstemän som jobbar med vindkraftsärenden. Värdefulla synpunkter har också kommit från pilotprojektet ”Hållbar vindkraft i Dalarna” som särskilt lyft fram behovet av att kommunicera kring energiomställningen och vindkraftens roll i denna[29].

De frågor som oftast förekommer inkluderar följande frågor:

- Vindkraftens påverkan på energisystemet/elsystemet i stort.
- Vindkraftens roll i elsystemet.
- De juridiska förutsättningarna för vindkraftsprojekt.
- Planerings- och tillståndsprocesser för vindkraftsprojekt.
- Vindkraftens påverkan på den lokala och regionala tillväxten.
- Vindkraftens påverkan på lokala jobb.
- Vindkraftens påverkan på turism.
- Vindkraftens påverkan på arter, till exempel renar och örnar.
- Vindkraftens påverkan på människor och människors hälsa.
- Vindkraftens påverkan på landskapsbilden.
- Vindkraftens tekniska förutsättningar.

Dessa frågor har sammanställts och kommer att utgöra basen till ett kommunikationspaket bestående av presentationer, faktablad, häften, m.m. Detta material syftar till att besvara vanligt förekommande frågor som allmänheten har samt att informera om vindkraftens roll i elsystemet i stort och dess vikt för omställningen till ett 100 procent förnybart energisystem.

Kommunikationspaketet kommer att levereras till regionala och lokala tjänstemän och politiker som kommer att ansvara för framtagande av regionala planeringsunderlag och även kommande översiktsplaner och tillståndsprövningar gällande vindkraft. Det kommer troligen även att finnas ett behov av att utbilda dessa tjänstemän och politiker i hur man använder materialet för att kommunicera med allmänheten på bästa sätt. Upplägget på och ansvaret för att ta fram en sådan utbildning har vi dock inte hunnit lösa inom strategin, utan är en fråga som behöver studeras närmare när materialet finns framtaget.

29 Dnr 2018-011594, Hållbar vindkraft i Dalarna – Samverkansprocess för regional strategisk vindkraftsplanering

2.6.2 Metodvägledning för det regionala analysarbetet

Framtagande av en metodvägledning

Energimyndigheten och Naturvårdsverket planerar att med start under 2021, utarbeta en metodvägledning för länsstyrelsernas genomförande av de regionala analyserna. Metodvägledningen kommer tas fram i nära samverkan med länsstyrelserna och tar utgångspunkt i de inspel som länsstyrelserna lämnat under de förankringsmöten som genomfördes med samtliga länsstyrelser under oktober-november 2020.

Ett annat viktigt underlag för att utforma en metod för de regionala analyserna är de tre pilotprojekt som genomförts inom ramen för Energimyndighetens program *Lokala och regionala insatser för förnybar elproduktion*. Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har genomfört och redovisat tre olika metodprojekt för upplägg och genomförande av regionala analyser för hållbar vindkraftsutbyggnad[30]. Resultaten från dessa kommer att spridas inom länsstyrelserna men också utgöra grunden när vi utformar metodvägledningen för det regionala analysarbetet. Även erfarenheter från länsstyrelsen i Dalarnas läns projekt *Hållbar vindkraft i Dalarna* kommer att bidra till utformningen av metodvägledningen[31].

Metodvägledningen kommer att klargöra:

- Utifrån vilket underlag länsstyrelsen ska genomföra den regionala analysen.
- Vilka moment som bör ingå i genomförandet av den regionala analysen.
- Hur planeringsunderlaget som visar potentiella områden för vindkraft ska tas fram och redovisas.
- Vilket stöd som kan hämtas från olika centrala myndigheter.
- Hur riksintresse vindbruk ska hanteras i det regionala planeringsunderlaget.
- Vad redovisningen av de regionala förutsättningarna för att uppfylla utbyggnadsbehovet ska innehålla avseende hinder, utmaningar och möjligheter.
- Vilka aktörer som bör bjudas in att delta i arbetet, så som kommuner, regionen, elnätsföretag, projektörer, intresseorganisationer och andra.

Kompletterande tematiska planeringsunderlag

Som ett led i framtagandet av metodvägledningen kommer Naturvårdsverket och andra berörda centrala myndigheter att färdigställa och komplettera de tematiska planeringsunderlag som påbörjats och planerats inom ramen för strategin.

Under den förankringsprocess som bedrivits inom strategiarbetet har synpunkter på upplägget med tematiska planeringsunderlag och deras innehåll inhämtats från länsstyrelser och även andra aktörer. Planeringsunderlagen kan, mot bakgrund av framförda synpunkter om såväl innehåll, detaljeringsgrad och omfattning som val av teman, komma att kompletteras i det fortsatta arbetet. De tematiska planeringsunderlagen fogas till den metodvägledning som kommer att utarbetas för det regionala analysarbetet. Där kommer även att framgå hur de är tänkta att utgöra ett stöd för de regionala analyserna.

30 Dnr 2020-003703, Slutrapport – Västra Götaland – En pilot för hållbar vindkraftsutbyggnad, Dnr 2020-003707, Slutrapport – Pilotprojekt för regionala analyser för en hållbar vindkraftsutbyggnad i Norrbottens län, Dnr 2020-003663, Slutrapport – Hållbar vindkraft i Östergötland.

31 Dnr 2018-011594, Hållbar vindkraft i Dalarna – Samverkansprocess för regional strategisk vindkraftsplanering.

För de planeringsunderlag som inte var framtagna vid förankringen av strategin kommer förankringen ske successivt i takt med att underlagen arbetas fram. Underlagen kommer att göras tillgängliga via strategins webbsida. Tematiska planeringsunderlag där arbetet påbörjats är bland annat friluftsliv och landskap. Dessa kommer att färdigställas i samband med arbetet med metodvägledningen. Det tematiska planeringsunderlaget om naturvärden kommer att kompletteras med fler delar, bl.a. om fjällnära skogar, fladdermöss och fler fågelarter.

Under arbetet med strategin har ett flertal teman fångats upp där det också kan vara angeläget att ta fram planeringsunderlag för arbetet med att ta fram ett regionalt planeringsunderlag, dessa är bl.a.

- Grön infrastruktur
- Turism- och besöksnäringen
- Människors hälsa
- Jord- och skogsbruk

Behovet av att ta fram underlag inom dessa områden kommer att diskuteras med länsstyrelsen, berörda ansvariga myndigheter och andra aktörer under utarbetandet av metodvägledningen.

När det gäller människors hälsa har Folkhälsomyndigheten som är en av de samverkande myndigheterna för strategin bl.a. lyft vikten av att dessa frågor tas om hand i de underlag som utarbetas. Här bedömer vi dock att det arbete som redan bedrivs inom Vindval rörande vindkraften och människors intressen kommer att omhänderta detta område och bidra till ökad kunskap som kan vara användbar i länsstyrelsernas analyser och kommunernas därpå följande arbete. Folkhälsomyndigheten bör ges möjlighet att bidra i det arbetet.

Frågor om turism- och besöksnäring i relation till vindkraftutbyggnad har förutom av länsstyrelserna lyfts fram av Tillväxtverket. Det är ett relativt obeforskat område idag, men möjligheten att utveckla detta fält, inte minst kopplat till frågan om lokal nytta och acceptans, kan behöva studeras närmare.

2.6.3 Regionala analyser och regionalt planeringsunderlag

I genomförandet av de regionala analyserna ska, enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag, länsstyrelsen ansvara för att tillsammans med berörda aktörer arbeta fram ett regionalt planeringsunderlag som visar på möjligheterna för en utbyggnad i enlighet med det fördelade utbyggnadsbehovet av vindkraft i länet. En utgångspunkt för arbetet ska vara att undersöka regionala förutsättningar för samexistens mellan vindkraft och andra intressen.

Arbetet ska utföras med stöd av den metodvägledning som Energimyndigheten och Naturvårdsverket ska ta fram. I samband med uppstart av genomförandet planerar vi för att anordna länsövergripande workshops för länsstyrelser för att möjliggöra kunskaps- och erfarenhetsutbyten även över länsgränserna. Då kommer även möjlighet ges att ta del av underlag och ny kunskap från genomförda pilotprojekt och forskningsprojekt.

I arbetet med de regionala analyserna ska ingå att:

- Kvalitetssäkra och arbeta in regionala aspekter i det nationella planeringsunderlaget.
- Identifiera potentiella områden för vindkraftsutbyggnad – Utifrån kartunderlaget bedöma möjligheten till samexistens mellan vindkraft och andra intressen i områden inom klass 1 – där det utifrån ett nationellt perspektiv bedömts finnas möjlighet till samexistens och i områden inom klass 2 – där samexistens inte har kunnat avgöras utifrån ett nationellt perspektiv.
- Involvera berörda aktörer i genomförandet så som kommuner, regionen, elnätsägare, samebyar, vindkraftsprojektörer, intresseorganisationer m.fl.
- Summera och bedöma möjligheterna att nå det regionala utbyggnadsbehovet samt beskriva de möjligheter och hinder som vindkraftsutbyggnaden i länet står inför.

Den slutliga leveransen består av ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden för utbyggnad av vindkraft i länet. Det regionala planeringsunderlaget ska i första hand utgöra ett stöd för kommunernas fysiska planering för vindkraft.

Det är viktigt att analysen beskriver hur bedömningen av möjligheterna till samexistens mellan vindkraft och andra intressen genomförts. Avvägning mellan olika intressen sker dock även senare inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen, samt slutligen inom ramen för en eventuell tillståndsprövning.

När länsstyrelserna tagit fram regionala planeringsunderlag avslutas analysen med en regional summering som klargör om det inom länet bedöms finnas förutsättningar att nå det tilldelade utbyggnadsbehovet för länet. Länsstyrelsernas analyser ska också beskriva de viktigaste förklaringsgrunderna till storleken på det regionala utbyggnadsbehov som bedöms kunna uppnås till 2040-talet. I beskrivningen ska ingå såväl möjligheter som hinder och utmaningar.

2.6.4 Nationell sammanställning

Energimyndigheten och Naturvårdsverket samlar in och genomför utifrån länsstyrelsernas redovisningar av de regionala analyserna en nationell sammanställning som klargör om det finns förutsättningar för en utbyggnad av vindkraft på land motsvarande 80 TWh till 2040-talet.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket kommer utifrån den nationella sammanställningen utvärdera strategiarbetet och ta ställning till om det nått sitt syfte eller om det finns behov av att se över och föreslå andra åtgärder eller insatser för att åstadkomma en hållbar vindkraftsutbyggnad.

2.6.5 Behov av stöd till kommuner för fysisk planering för vindkraft

För att utbyggnadsbehovet motsvarande 80 TWh vindkraft på land till 2040-talet ska kunna realiseras på ett hållbart sätt krävs inte bara nationell och regional beredskap och analys. Det krävs också att kommunerna omsätter planeringsunderlagen i sin fysiska planering för att de ska bli vägledande för efterföljande beslut som rör användningen av mark- och vatten. Det är också i samband med översiktsplaneringen som den lokala demokratiska förankringsprocessen sker. Frågor som acceptans och vilka vägval kommunen gör för att bidra till energiomställningen kommer här till uttryck.

Förhoppningen är att kommunerna ska uppleva det regionala planeringsunderlaget som ett stöd för sin översiktsplanering för vindkraftutbyggnad och för långsiktiga politiska beslut som rör kommunens bidrag till energiomställningen.

Under förankringsarbetet inom vår strategi har såväl länsstyrelser, regioner, kommuner och företrädare för vindkraftsbranschen lyft fram vikten av att kommunerna får stöd och resurser för att ta fram översiktsplaner som tar sikte på en hållbar utbyggnad av vindkraft utifrån de regionala planeringsunderlag som kommer tas fram utifrån strategin. Det rör sig inte bara om ekonomiskt stöd för att genomföra själva planarbetet utan även om stöd i form av en kompetenssatsning. Förutsättningarna för att planera för vindkraft ser dock väldigt olika ut bland landets kommuner. Vissa kommuner har redan idag uppdaterade planer som inbegriper vindkraft eller är på gång att uppdatera sina planer medan andra saknar såväl kompetens som erfarenhet för att ta omhand det regionala underlaget och omsätta det till en översiktsplan som inbegriper vindkraft.

Frågan om hur ett eventuellt stöd för kommunernas fysiska planering för hållbar vindkraftutbyggnad bör utformas behöver således utredas närmare i ett senare skede. Erfarenheterna från arbetet med de regionala analyserna bör här ge viktig input, liksom Boverkets erfarenheter av såväl tidigare omgång med planeringsstöd som kommunernas arbete med översiktsplanering idag.

3 Förändrad kommunal tillstyrkan

- I syfte få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess har ett åtgärdsförslag tagits fram om ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Förslaget ersätter det tidigare förslaget som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat till regeringen (2017).
- Syftet med förslaget är att tillstyrkan ska ske tidigt och därefter inte kunna ändras under tillståndsprocessen. Avsikten är också att tydliggöra vad kommunen ska ta ställning till.
- Ändringsförslaget innebär enligt vår bedömning att en större andel av de vindkraftsprojekt som påbörjas leder till beviljade tillstånd som kan realiseras samt att olämpligt lokaliserade vindkraftsprojekt stoppas i ett tidigt skede.
- Vi föreslår att regeringen överlämnar vårt förslag till den nyligen tillsatta utredningen med uppdrag att se över bestämmelsen om kommunal tillstyrkan att hantera inom sitt arbete.

Utöver den föreslagna planeringsprocessen som beskrivits ovan kan även andra åtgärder behöva övervägas för att åstadkomma en hållbar vindkraftsutbyggnad. En av de utmaningar som Energimyndigheten och Naturvårdsverket identifierat i arbetet med strategin är att få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess. För att uppnå det bedömer vi att en förändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan är en viktig åtgärd.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten kan utifrån aktuell statistik avseende avslag i vindraftsärenden konstatera att regeln i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan har en stor påverkan på tillståndsprocessen och har utgjort den största anledningen till att tillståndsansökningar avslagits under de senaste åren, se vidare Bilaga B, kapitel B2. Bestämmelsen innebär att tillstånd till en anläggning för vindkraft endast får ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Naturvårdsverket och Energimyndigheten har tidigare inom ramen för redovisning av ett regeringsuppdrag föreslagit att bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken skulle tas bort.[32] Detta förslag har hittills inte lett till någon lagändring och vi har därför sett ett behov av att utreda alternativ till ett borttagande. Mot bakgrund av detta har vi valt att inom ramen för strategin titta närmare på åtgärdsförslaget tidig tillstyrkan som utreddes inom det tidigare regeringsuppdraget, men som då valdes bort i den slutliga bedömningen. Avsikten med åtgärdsförslaget är att tillstyrkan ska ske tidigt och därefter inte kunna ändras under tillståndsprocessen. Avsikten är också att tydliggöra vad kommunen ska ta ställning till.

Förslaget ersätter det tidigare förslaget som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat till regeringen (2017).

32 Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

Ändringsförslaget syftar till att bibehålla kommunens inflytande över användningen av mark- och vattenområden inom kommunen avseende tillståndspliktiga vindkraftverk. Den huvudsakliga skillnaden med detta förslag jämfört med vad som gäller i dag är att frågan om kommunal tillstyrkan särskiljs från processen hos miljöprövningsmyndigheten. Detta sker genom att beslut om kommunal tillstyrkan föreslås utgöra en processförutsättning för att prövningsmyndigheten över huvud taget ska kunna ta upp en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet till prövning. Detta innebär att tidpunkten för beslut om kommunal tillstyrkan, i förhållande till vad som gäller i dag, tidigareläggs till innan tillståndsprövningen inleds. Det tydliggörs även att kommunens ställningstagande endast bör avse mark- och vattenanvändningen.

Ändringsförslaget innebär att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken upphävs. I stället föreslås nya bestämmelser i 19 kap. och 22 kap. miljöbalken som innebär att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet endast får tas upp till prövning, och tillstånd ges, om den kommun där verksamheten ska bedrivas har tillstyrkt att platsen används för ändamålet. För att tydliggöra formerna för handläggning och beslut i ärenden som rör kommunens tillstyrkan föreslås också en särskild författning avseende detta.

Ändringsförslaget innebär enligt vår bedömning att en större andel av de vindkraftsprojekt som påbörjas leder till beviljade tillstånd som kan realiseras samt att olämpligt lokaliserade vindkraftsprojekt stoppas i ett tidigt skede. Det bedömer vi vara viktigt dels för att tillståndsmyndigheterna ska kunna hålla jämn takt med det framtida utbyggnadsbehovet av vindkraft, dels för att resurser kan sparas både hos projektörer, tillståndsmyndigheter, sakägare och berörd allmänhet. Förslaget redovisas i bilaga 2 Förslag om ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Regeringen har den 14 oktober 2020 beslutat att en särskild utredare ska ges i uppdrag att se över bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en rättssäker miljöprövning av vindkraft.[33] Vi föreslår att regeringen överlämnar vårt förslag till utredningen att hantera inom sitt arbete.

33 En ökad förutsägbarhet vid miljöprövningen av vindkraft, Dir. 2020:108, beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020.

4 Studie av åtgärder för lokal och regional nytta

- Strategin innehåller en översiktlig jämförelse mellan bygdemedel, fastighetsskatt som återförs till kommunerna samt möjligheterna till att främja lokalt ägande av vindkraftsanläggningar. Vi har även gjort en kompletterande översiktlig analys av förslaget om återföring av fastighetsskatten till kommunerna utifrån ett energisystemperspektiv.
- Vår slutsats är att det finns en rad utmaningar med samtliga åtgärder som studerats. När det gäller fastighetsskatt som återförs till kommuner är det oklart vilken styrande effekt en återföring av vindkraftens fastighetsskatt till kommunen skulle kunna få. Sannolikt skulle det få en styrande effekt mot etablering av vindkraft i kommuner i norra Sverige, vilket i så fall motverkar en av strategins utgångspunkter för en hållbar vindkraftsutbyggnad – att utbyggnaden ska ske jämnt fördelat över landet med en större geografisk spridning än idag.
- Vi anser att frågan om lämpliga åtgärder för lokal nytta bör ses över utifrån ett brett perspektiv. Vi föreslår därför att frågan om lämpliga åtgärder för att skapa lokal nytta i samband med energiomställningen utreds vidare i särskilt ordning.

Genom att skapa lokal och regional nytta från vindkraftsetableringar finns möjlighet att skapa acceptans för vindkraftsutbyggnaden. På motsvarande sätt minskar acceptansen om människor upplever att de får bära nackdelarna lokalt, men att nyttan med vindkraften åtnjuts någon annanstans. Acceptansen för vindkraft hos de som berörs av utbyggnaden är en central fråga för en hållbar vindkraftsutbyggnad och därmed för denna strategi.

Energimyndigheten har genom nätverket för vindbruk sedan 2008 arbetat med att skapa lokal nytta i samband med vindkraftsetableringar. Fokus i nätverkets arbete har varit att främja lokala och regionala arbetstillfällen och lokal näringslivsutveckling. Idag sker fortsatt arbete inom Energimyndighetens *program för lokala och regionala insatser för förnybar elproduktion*, där Vindkraftscentrum har i uppdrag att vara ett nationellt projektkontor för att stödja lokal och regional utveckling kring förnybar elproduktion.[34] Eftersom det redan pågår arbete angående främjandet av arbetstillfällen och näringslivsutveckling lokalt, har vi inte tittat närmare på den typen av åtgärder inom ramen för strategin.

Mot bakgrund av att vi har fått in synpunkter från många olika aktörer om ett behov av direkta ekonomiska incitament för att öka och tydliggöra nyttan av vindkraftsutbyggnaden för lokalsamhället, har vi tittat närmare på några ekonomiska incitament för ökad lokal och regional nytta. Detta har genomförts i form av en översiktlig jämförelse mellan bygdemedel, fastighetsskatt som återförs till kommunerna samt möjligheterna till att främja lokalt ägande av vindkraftsanläggningar. Vi har också gjort en kompletterande

34 http://www.energimyndigheten.se/fornybart/lokala-och-regionala-insatser-for-fornybar-elproduktion/

översiktlig analys av förslaget om återföring av fastighetsskatten till kommunerna från ett energisystemperspektiv. Det motiveras av att fastighetsskatten är det incitament som rönt störst intresse hos vindkraftsbranschen och vissa andra intressenter.[35] Vidare bör många av de slutsatser som dras om återförd fastighetskatt även vara applicerbara på förslaget om lagstadgat bygdemedel, eftersom även lagstadgat bygdemedel skulle innebära en generell och på förhand fastlagd ersättningsnivå. Både jämförelsen mellan de olika incitamenten och den kompletterande analysen redovisas i *Studie av åtgärder för lokal nytta*, som finns tillgänglig på strategins webbsida.

Vår slutsats är att det finns en rad utmaningar med samtliga åtgärder som studerats. När det gäller återföring av vindkraftens fastighetsskatt är det oklart vilken styrande effekt den skulle kunna ha. Det finns faktorer som talar för att den skulle kunna underlätta en viss utbyggnad i kommuner i södra Sverige. Enligt vår bedömning är dock sannolikheten större att skatten skulle få en större styrande effekt mot etablering av vindkraft i kommuner i norr, vilket innebär en risk för att skatten inte skulle ge en styrning som är i linje med vindkraftsstrategin, eller de tre energipolitiska pelarna trygg energiförsörjning, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. En återföring av skatten till kommunerna skulle dock leda till ett påvisbart värde av en viss utbyggnad i miljoner kronor. Det här skulle kunna påverka acceptansen hos kommunerna positivt och därför vara värdefullt, särskilt givet det kommunala vetot.

Att Energimyndigheten och Naturvårdsverket generellt förespråkar en så hög grad av teknikneutralitet mellan olika kraftslag som möjligt är ett annat skäl till att ställa sig tveksam till åtgärden och dess potentiella styrande effekter.

Vi anser vidare att det redan finns andra nyttor med lokal elproduktion som kan ha större värde än fastighetsskatten, men som är svårare att påvisa. Det handlar både om lokala möjligheter till arbetstillfällen och näringslivsutveckling i samband med vindkraftsetableringar och om effekter på elpriserna i olika elområden som beskrivs i Studie av åtgärder för lokal nytta. Enligt vår bedömning skulle ökade insatser för att synliggöra och möjliggöra lokal nytta från vindkraften, som även inkluderar att informera om vindkraftens lokala nytta i form av kostnader för elkunder, vara ett lämpligt sätt att arbeta för ökad acceptans. Insatser skulle också behöva utvecklas så att de svarar mot de förutsättningar och behov som finns i elområde 3, dit vi vill styra stora delar av den nya vindkraften enligt denna strategi.

Sammantaget är det Energimyndighetens och Naturvårdsverkets uppfattning att frågan om lämpliga åtgärder för lokal nytta bör ses över utifrån ett brett perspektiv. En sådan utredning skulle kunna analysera hur omställningen av energisystemet för att nå nettonollmålet 2045 kan komma att påverka olika aktörer, privatpersoner och regioner. Även frågan om det finns skäl att införa olika kompensationsåtgärder för olika typer av verksamheter eller aktiviteter skulle kunna analyseras.

35 Se exempelvis: Svensk vindenergi, *Bra förslag – överför vindkraftens fastighetsskatt till kommunerna!* https://svenskvindenergi.org/komm-fran-oss/bra-forslag-overfor-vindkraftens-fastighetsskatt-till-kommunerna 2019 och Hela Sverige ska leva, *Pengarna från vindkraften måste gå tillbaka till bygden.* https://helasverige.se/nyheter/nyhet/visa/pengarna-fraan-vindkraften-maaste-gaa-tillbaka-till-bygden/ 2018.

Det bör slutligen påpekas att frågan om återföring av fastighetsskatten till kommunerna kan ha en fördelningspolitisk effekt, som varken Energimyndigheten eller Naturvårdsverket anser ligger inom myndigheternas expertområde och därför inte tagit ställning till här. En förändring av grundläggande skatteprinciper skapar också följdverkan på hur statsfinanser i stort regleras och i detta fall det kommunala utjämningssystemet. Om fastighetsskatten för just vindkraft återförs till kommunen finns vidare sannolikt starka argument för att skatt på andra kraftslag eller sektorer också bör återföras. Detta skulle få än större konsekvenser för fördelningspolitik m.m. Detta talar enligt vår uppfattning för att frågan bör behandlas av den/de myndigheter som har fördelningspolitiska och skattepolitiska frågor inom sitt ansvarsområde.

5 Andra insatser av vikt för en hållbar vindkraftsutbyggnad

5.1 Inledning

Andra insatser består av pågående och planerade insatser som inte är en del av strategin, men som har en koppling till planering av vindkraft och därför bedöms betydelsefulla för strategin. Dessa är:

- Regionala projekt om vindkraftsplanering inom Energimyndighetens program ”Lokala och regionala insatser för förnybar elproduktion”.
- Pågående projekt och utlysningar inom Vindval som rör planering och vindkraft, uppdatering av syntesrapport om människors intressen och uppföljning av uppförda vindkraftsparker.
- Dialog om samexistens mellan vindkraften och Försvarsmaktens intressen.
- Samordning av utbyggnaden av elnätet och vindkraftsutbyggnaden.

5.2 Regionala projekt om vindkraftsplanering

Inom Energimyndighetens program *Lokala och regionala insatser för förnybar elproduktion* finansieras projekt som tar sig an utmaningar som rör förnybar elproduktion på lokal och regional nivå. Programmets fokus är projekt som arbetar med kunskapsspridning, samverkan kring intressekonflikter mellan förnybar elproduktion och andra intressen samt lokal näringslivsutveckling kring förnybar elproduktion. Under 2020 beviljades följande tre projekt som rör planering av vindkraft:

Fånga vinden i sydost: I projektet kommer Energikontor Sydost i samverkan med länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge och Kronobergs län att analysera hinder för en vindkraftsutbyggnad, ordna dialoger om samexistens och sammanställa potentialen för vindkraft baserad på kommunala planer och planerade projekt i regionen. Ett kartverktyg kommer att tas fram för att underlätta översiktlig planering. Projektet kommer också att ta fram och samråda kring förslag på åtgärder som kan öka andelen vindkraftsel i regionen. (Projektslut 2022-09-30.)

Planera i medvind – vindbruksplanering för lokal förankring: I detta projekt ska Länsstyrelsen i Värmland arbeta för att få kommunerna i länet att arbeta aktivt med vindbruksplaner. Det ska ske genom kunskapshöjande insatser om energiomställningen, utveckling av metoder och arbetssätt för medborgardialog och intresseavvägningar, samt ordna erfarenhetsutbyte och samverkan mellan relevanta aktörer. (Projektslut 2022-12-31.)

Kraftsamling vindkraft i Jönköpings län – Målet med projektet är att stärka förutsättningarna för fysisk planering för vindkraft samt en tydlig, effektiv och transparent tillståndsprocess i länet, för att på så sätt främja en hållbar utbyggnad av vindkraft. Detta sker genom att skapa en mötesplats för miljöinspektörer och planarkitekter på

kommunerna samt kommunala politiker m.fl. hos Länsstyrelsen under 2020–2022. Projektet förväntas leda till fördjupad samverkan kring kompetenshöjande insatser samt regional och kommunal planering. (Projektslut 2022-12-31.)

Resultaten från projekten förväntas kunna bidra vid framtagandet av metodvägledningen och i genomförandet av de regionala analyserna.

5.3 Pågående projekt inom Vindval

Forskningsprogrammet Vindval är en gemensam satsning av Energimyndigheten och Naturvårdsverket för att ta fram och sprida vetenskapliga underlag om vindkraftens påverkan på människor, miljö och arter.

5.3.1 Planering och vindkraft

Förväntningar om en fortsatt vindkraftsutbyggnad och den snabba teknikutvecklingen inom vindkraften gör att det finns ett behov av mer kunskap om effekter av en vindkraftsutbyggnad i större skala. Därför har Vindvals fjärde etapp fokus på planering och de avvägningar mellan miljö och socio-ekonomiska intressen som måste göras. Målet är att utveckla metoder och verktyg för att göra sådana avvägningar. Det kan bland annat handla om att öka kunskapen om påverkan på arter på populationsnivå och kumulativa effekter. Resultat från programmet ska bidra till en hållbar utbyggnad av vindkraften nationellt, och att vindkraftens miljöeffekter även kan sättas i relation till andra verksamheters påverkan på miljön.

Inom denna etapp pågår fyra projekt. De är:

- Regional planering av vindkraft: Projektet leds av KTH och utvecklar metoder för en samordnad vindbruksplanering på regional nivå. Projektet slutredovisas i mars 2022.
- Hållbar landbaserad vindkraft – synergi, integration eller konflikt mellan riksintressen: Inom projektet ska SLU ta fram kunskapsunderlag och planeringsförutsättningar för en storskalig och hållbar utbyggnad av landbaserad vindkraft. Projektet slutredovisas i mars 2022.
- Verktyg för strategisk planering genom bedömning av vindkraftens kumulativa miljöeffekter: Inom projektet ska forskarna på Chalmers utveckla ett verktyg för att bedöma och jämföra den samlade miljöpåverkan för olika utbyggnadsscenarier av vindkraft på land och till havs. Projektet slutredovisas i dec 2020 (men projektet har ansökt om förlängning).
- Marin MedVind – Underlag för storskalig hållbar vindkraft till havs: Inom projektet ska ett planeringsunderlag tas fram för en hållbar utbyggnad av vindkraft till havs i Bottenviken, Bottenhavet och egentliga Östersjön. Projektet slutredovisas dec 2021.

Mer information om dessa projekt finns på Vindvals webbsida.

Resultaten från projekten förväntas kunna bidra vid genomförandet av de regionala analyserna.

5.3.2 Uppdatering av syntesrapporten om människors intressen inom Vindval

Energimyndigheten har beviljat medel för att uppdatera Vindvals syntesrapport ”Vindkraftens påverkan på människors intressen” från 2012.[36]

Syftet är att sammanfatta kunskapsläget om vindkraftens påverkan på människor genom att integrera den senaste forskningen i rapporten. Teman som kommer att hanteras är:

- Ekonomi
- Hälsa och ohälsa
- Landskap
- Förankring

Rapporten ska slutrapporteras 2021-03-31.

De uppdaterade resultaten bedöms kunna utgöra stöd för de regionala analyserna såväl som den kommunala översiktsplaneringen för vindkraft. Den uppdaterade syntesrapporten bör även kunna utgöra underlag för att bedöma inom vilka områden ytterligare forskningsinsatser behöver genomföras. Resultaten bör också tillgodogöras inom Naturvårdsverkets vidare arbete med tematiska planeringsunderlag.

5.3.3 Uppföljning av uppförda vindkraftparker

En utlysning inom Vindval syftar till att finansiera forskningsprojekt som producerar kunskapsunderlag om erfarenheter från de senaste årens vindkraftutbyggnad i Sverige. Projekten ska bidra till att synliggöra erfarenheter av vindkraftsetableringar i bred mening. Resultaten ska kunna användas som underlag i planerings- och tillståndsprocesser för vindkraft.

Projekt som beviljas medel ska ge en bred bild av erfarenheter från vindkraftparker i olika delar av Sverige, såväl större som mindre etableringar av moderna verk, som speglar den tekniska utvecklingen avseende effekt och höjd. Erfarenheter kan innefatta till exempel upplevelsevärden och användning av landskapet, påverkan på arter och miljö, påverkan på lokalt och regionalt näringsliv, motstående intressen samt uppnådda synergier, konsekvenser och erfarenheter av mildrande åtgärder/anpassningar under drift och processuell erfarenhet av planerings- och tillståndsprocesser samt tillsyn.

Forskningsresultaten bedöms kunna bidra till den nationella strategin genom att öka förståelse för den faktiska påverkan av vindkraftparker på människor, miljö och arter och därigenom vara behjälpliga i de regionala analyserna inom strategin och även kommunernas efterföljande fysiska planering.

5.4 Samexistens vindkraft och Försvarets intressen

Energimyndigheten och Försvarsmakten har etablerat ett samarbete som syftar till att öka möjligheterna till samexistens mellan utbyggnad av vindkraft och försvarets intressen under 2020.

36 http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6400/978-91-620-6497-6/

Försvarsmakten fick i sitt regleringsbrev för 2020 i uppdrag att utveckla dialog och samverkan med övriga samhället i våg- och vindkraftärenden, göra en internationell jämförelse och ge förslag för att öka möjligheterna till samexistens mellan försvaret och kraftigt utbyggd vindkraft.

Under 2020 har dialog förts mellan myndigheterna, med regeringens vindkrafts-samordnare och med branschaktörer. Kunskapsbehov har identifierats och ett samarbete har etablerats med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som kommer att genomföra studier under 2021.

Tidigare kunskapssammanställningar som belyser möjligheterna och utmaningarna för ökad samexistens är genomförda av FOI 2010[37] och Energimyndigheten 2014[38]. Sedan dess har Försvarsmaktens uppdrag förändrats utifrån den säkerhetspolitiska situationen samtidigt som vi har fått långsiktiga energipolitiska mål som syftar till en omställning till ett hållbart energisystem till 2040-talet. Viktiga förändringar som skett sedan dessa studier genomfördes, som är av betydelse för förutsättningarna för samexistens är teknik-utvecklingen inom vindkraftsområdet mot allt större turbiner, behovet av att generations-växla uppförda vindkraftverk, tillkomsten av Försvarets lågflygningsområden för flygvapnet som täcker 15 procent av Sveriges yta samt ett ökat behov av förnybar elproduktion för att uppnå målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040.

I det fortsatta arbetet kommer fokus ligga på att öka kunskapen om förutsättningarna för samexistenslösningar. Det planeras bland annat att ske genom att låta FOI genom-föra en studie som omfattar internationella jämförelser av samexistenslösningar i andra länder, teknikutvecklingens påverkan samt förslag till förbättrade processer för att hitta samexistenslösningar.

5.5 Samordning mellan utbyggnad av elnät och vindkrafts-utbyggnaden i nätföretagens nätutvecklingsplaner

En av de svåraste utmaningarna för att nå en hållbar utbyggnad av vindkraft som vi identifierat är att få till stånd en bättre samordning mellan utbyggnad av vindkraft och elnätet. Det är den utmaning som också lyfts fram av flest aktörer som helt avgörande för att nå en hållbar utbyggnad. Vi tror att de nätutvecklingsplaner som alla nätföretag ska ta fram framöver kommer att vara viktiga verktyg för att förbättra samordningen av vindkraftsutbyggnaden (och även annan elproduktion) och nätutbyggnaden. Enligt Energimarknadsinspektionens lagförslag som lämnats in till regeringen i februari 2020[39], ska Svenska kraftnät och alla andra nätföretag vartannat år ta fram och publicera nätutvecklingsplaner som anger planerade investeringarna för de kommande fem till tio åren. Framtagandet av nätutvecklingsplaner kommer att ge kommuner, regioner och stat liksom andra aktörer möjligheter att delta proaktivt i planeringsprocessen. Ett proaktivt deltagande från samtliga berörda aktörer bedömer vi vara avgörande för att få till en bättre samordning. Även några av landets länsstyrelser ser ett behov av samverkan mellan kommuner, nätbolag och användare kring elförsörjningen, bland annat för att

37 FOI Memo 4064, Underlag till regeringsuppdraget ”Vindkraft och militär flygverksamhet – en internationell jämförelse, augusti 2012.

38 Dnr: 2014-0009, Ökad samexistens mellan försvarets tekniska system och vindkraft, Avrapportering av deluppdrag 5 i Energimyndighetens regleringsbrev, juni 2014.

39 Ei R2020:02; Ren energi inom EU – Ett genomförande av fem rättsakter.

bidra till lokala och regionala nätutvecklingsplaner[40]. För att få till stånd en sådan samverkan krävs dock ökad kompetens hos många aktörer, t.ex. kommuner, regionala handläggare och exploatörer, enligt länsstyrelsernas bedömning. Det finns troligen också ett behov av att förtydliga vilken skyldighet andra samhällsaktörer än nätföretagen har att medverka i samrådsprocessen för att nätutvecklingsplanerna ska ge stor nytta.

5.6 Forskningsbehov rörande effekterna av amplitudmodulation i vindkraftsbuller

Naturvårdsverket publicerade en reviderad vägledning om vindkraftsbuller i december 2020.[41] Inför revideringen gjordes en genomgång av kunskapsläget om negativa hälsoeffekter orsakat av buller från vindkraftverk.

En nyligen publicerad studie[42] från Göteborgs Universitet visar att vindkraftsbuller kan orsaka sömnstörningar vid relativt låga inomhusnivåer. Graden av störning var tydligt kopplad till hur kraftig amplitudmodulation det var i ljudet som personerna exponerades för. Amplitudmodulation uppstår då ljudet från vindkraftverken blir kraftigt fluktuerande. Då vindkraftverken blivit högre och är i drift större delen av dygnet verkar dessa situationer uppstå mer frekvent. Kunskap om hur vanligt det är med tydligt hörbar amplitudmodulation vid bostäder saknas dock. Det finns även studier från Danmark som visar på ett samband mellan vindkraftsbuller och sömnstörningar (i form av användning av sömnmedel), dock utan att man särskilt tittat på förekomsten av amplitudmodulation.[43] Till detta kan läggas åtskilliga vittnesmål från människor som bor nära vindkraftverk där just ”dunkandet” lyfts fram som något som uppfattas som störande.

Sömnstörningar är en allvarlig negativ hälsoeffekt. Det kan därför finnas skäl att överväga en skärpning av riktvärdet för vindkraftsbuller vid amplitudmodulation, antingen utomhus eller inomhus. Idag saknas dock tillräcklig kunskap för att fastställa vilka gränser som bör sättas för hur stark amplitudmodulationen måste vara eller hur ofta den måste inträffa för att en skärpning ska aktualiseras. I Naturvårdsverkets vägledning för vindkraftsbuller lyfts amplitudmodulation som en särskilt störningsframkallande karaktär men bedömningen om särskilda åtgärder måste vidtas skjuts över till det enskilda fallet, vilket inte är optimalt vare sig för tillsyns- och tillståndsmyndigheter, vindkraftsägare eller närboende. Inom Vindval genomförs under 2021 ett projekt som ska sammanfatta kunskapsläget om vindkraftens påverkan på människor, bland annat buller (se kapitel 5.3.2). Där kommer bland annat frågan om ökad risk för störning på grund av amplitudmodulation beaktas. Rapporten tas fram av experter inom akustik och miljömedicin. Slutsatserna i Vindvals rapport kan utgöra underlag för att bedöma vilka ytterligare forskningsinsatser som krävs för att klargöra de frågetecken som idag finns kring amplitudmodulationens eventuella påverkan på hälsan. Naturvårdsverket kommer att undersöka förutsättningarna för att genomföra ett forskningsprojekt om amplitudmodulation från vindkraftverk inom Vindval och/eller Vindel-programmet.

---

40 Förutsättningar för en trygg elförsörjning – slutrapport till regeringen avseende ärende I2019/01614/E, Länsstyrelsen i Stockholm, Västra Götaland, Uppsala och Skåne län

41 http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Buller/Buller-fran-vindkraft/

42 Smith et al, A laboratory study on the effects of wind turbine noise on sleep: results of the polysomnographic WiTNES study, SLEEPJ, 2020

43 Poulsen et al, Impact of long-term exposure to wind turbine noise on redemption of sleep medication and antidepressants: A nationwide cohort study, Environmental Health Perspectives 127 (2019)

Bilaga A Uppdrag till länsstyrelserna

A1 Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna får i uppdrag att utarbeta ett regionalt planeringsunderlag för en hållbar vindkraftsutbyggnad i respektive län. Underlaget ska tas fram utifrån det nationella planeringsunderlaget och den metodvägledning som Energimyndigheten och Naturvårdsverket kommer att ta fram i det fortsatta arbetet med att genomföra den nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad.

Mål: Ta fram regionala planeringsunderlag som samlat motsvarar ett nationellt utbyggnadsbehov på 100 TWh vindkraft, varav 80 TWh på land, som ett steg i målet att nå 100 procent förnybar elproduktion till 2040.

Syfte: Att undersöka förutsättningar för att nå det regionala utbyggnadsbehovet som tagits fram inom den nationella strategin.

Genomförande: Länsstyrelserna ska undersöka och redovisa förutsättningar för att nå det regionala utbyggnadsbehovet för respektive län. Länsstyrelserna ska vidareutveckla och kvalitetssäkra det nationella planeringsunderlaget genom att föra in regionala aspekter i underlaget. Arbetet ska resultera i ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden för vindkraftsetableringar. Arbetet ska ske i samverkan med berörda aktörer inom länet; kommuner, regionen, samebyar, elnätsföretag, projektörer, intresseorganisationer och andra berörda aktörer.

Flera centrala myndigheter behöver ges i uppdrag att stötta länsstyrelsernas arbete genom att delta i de regionala analyserna och genom att förse processen med planeringsunderlag. Detta rör bl.a. Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Försvarsmakten, Sametinget och Riksantikvarieämbetet.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket behöver förse länsstyrelserna med metodvägledning och annat stöd för genomförandet av strategin. Framtagandet av metodvägledningen bör ske i samverkan med övriga myndigheter som deltagit i arbetet med strategin. Naturvårdsverket bör även bistå med ytterligare tematiska planeringsunderlag avseende naturvärden och friluftsliv.

Sametinget behöver bistå Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Dalarnas län med planeringsunderlag för att identifiera möjligheter till samexistens mellan renskötsel, samiska markanvändningsintressen och vindkraft. För att genomföra detta behöver Sametinget tillskjutas resurser.

Försvarsmakten behöver bistå länsstyrelserna med planeringsunderlag avseende hanteringen av försvarets intressen i det regionala analysarbetet.

Även Riksantikvarieämbetet bör delta i och bistå länsstyrelserna med planeringsunderlag och i genomförandet av de regionala analyserna avseende hanteringen av frågor som rör landskap och kulturmiljö.

I genomförandet av de regionala analyserna bör även samverkan ske med Vindvals forskningsprojekt om storskalig planering, samt med Miljömålsrådets pågående program Ramverk för nationell planering.

Uppdraget ska redovisas till Energimyndigheten och Naturvårdsverket med kopia till regeringen, Infrastrukturdepartementet och Miljödepartement senast [2022/23-12-31][44] och utgöra underlag för den nationella sammanställningen. Det regionala planeringsunderlaget ska utgöra underlag för den kommunala översiktsplaneringen avseende vindkraft.

Tidplan: Två år.

Resurser: 70 miljoner SEK totalt, 35 miljoner SEK per år[45].

44 Beroende på när uppdraget lämnas.

45 Uppgiften baseras på länsstyrelsens uppskattning av tidsåtgången för uppdraget.

Bilaga B Förslag om ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

Delrapport i Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad

Innehåll

B1 Inledning 54

B2 Påverkan på tillståndsprocessen 55

B3 Problem kopplade till kommunal tillstyrkan 57

B3.1 Besluten kommer sent och kan ändras under tillståndsprocessen 57

B3.2 Övriga problem 57

B4 Beskrivning av förslag till förändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan 58

B4.1 Kort sammanfattning av förslaget 58

B4.2 Tillstyrkansbeslut ett krav för tillståndsprövning 58

B4.3 Beslutet ska avse mark- och vattenanvändningen 59

B4.4 Processen för beslut om tillstyrkan 59

B4.5 Giltighetstid för tillstyrkansbeslut 60

B4.6 Handläggningstid för tillstyrkansbeslut 60

B4.7 Tillstyrkansbeslut utgör yttre ramen 63

B4.8 Endast laglighetsprövning 63

B4.9 Synpunkter på förslaget 63

B5 Utformning av författningsförslag 64

B5.1 Lag om ändring i miljöbalken 64

B5.2 [Lag/Förordning/Föreskrifter] om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet 66

B5.3 Studerad författningsutformning i jämförelse med nuvarande reglering 69

B6 Konsekvensutredning 72

B6.1 Bakgrund och problemanalys 72

B6.2 Referensalternativ 73

B6.3 Alternativa lösningar 73

B6.4 Berörda aktörer 74

B6.5 Konsekvenser av tidig tillstyrkan 74

B6.6 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU-aktörer 78

B6.7 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser 78

B1 Inledning

Lokal förankring och acceptans är avgörande för en hållbar vindkraftsutbyggnad och en av de utmaningar som identifierats i arbetet med strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad.[46] Vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken tillgodoses lokalsamhällets och kommunens inflytande bl.a. genom bestämmelser om samråd i 6 kap. miljöbalken, översiktsplanens betydelse vid lokaliseringsprövningen, att kommunen och närboende får föra talan i tillståndsärenden och bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken om rätten för kommunfullmäktige att begära att regeringen ska förbehålla sig att pröva tillåtligheten av vissa verksamheter.

En annan utmaning för en hållbar vindkraftsutbyggnad som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har identifierat i arbetet med strategin är att få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess. Idag är det endast en liten del av de vindkraftsprojekt som påbörjas som leder till beviljade tillstånd och som sedan realiseras[47]. Att skapa förutsättningar för att en större andel av påbörjade projekt kan förverkligas bedömer vi vara en viktig fråga för genomförandet av denna strategi, med tanke på det stora framtida utbyggnadsbehovet. I detta ingår även att olämpligt lokaliserade vindkraftsprojekt stoppas i ett tidigt skede. En sådan utveckling skulle leda till att resurser kan sparas både hos projektörer och tillståndsmyndigheter och vara positivt för sakägare och berörd allmänhet.

Ett av de viktigaste hindren för en mer förutsebar tillståndsprocess som identifierats är regeln i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan. Bestämmelsen innebär att tillstånd till en anläggning för vindkraft endast får ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Bestämmelsen ger tillståndsprövningen för vindkraftsanläggningar en särställning i jämförelse med tillståndsprövningen av annan jämförbar miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Normalt krävs inte tillstyrkan från kommunen för att tillstånd ska kunna ges till miljöfarlig verksamhet. Undantag gäller för exempelvis kärnkraftsverksamhet och annan liknande verksamhet av mycket ingripande slag, där det också finns krav på tillstyrkan (vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken).

Hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar utreddes av Energimyndigheten och Naturvårdsverket inom ramen för ett regeringsuppdrag som myndigheterna redovisade i juni 2017. Redovisningen omfattade bl.a. en rekommendation från myndigheterna att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle tas bort. För en utförligare beskrivning av det förslaget samt utredda åtgärdsalternativ hänvisas till redovisningen av regeringsuppdraget.[48]

Förslaget att helt ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har hittills inte lett till någon lagändring och vi har därför sett ett behov av att utreda alternativ till ett borttagande. Mot bakgrund av detta har Energimyndigheten och Naturvårdsverket beslutat att inom ramen för strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad titta närmare på åtgärdsförslaget tidig tillstyrkan som utreddes inom det tidigare regeringsuppdraget, men som då valdes

46 Se vidare Nulägesbeskrivning – Strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad del 1, Bakgrund, nuläges och utmaningar.

47 I Svensk Vindenergis prognoser antas 7 % av de projekt som är under prövning förverkligas på kort sikt.

48 Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

bort i den slutliga bedömningen. Avsikten med åtgärdsförslaget är att tydliggöra vad kommunen ska ta ställning till, att tillstyrkan ska ske tidigt och därefter inte kunna ändras under tillståndsprocessen.

Efter att ha genomfört samråd om åtgärdsförslaget tidig tillstyrkan med SKR, fem av SKR utvalda kommuner, ett par utvalda externa jurister samt Boverket under 2020[49] har vi blivit uppmärksammade på några svagheter i den utformning åtgärdsförslaget hade i det tidigare regeringsuppdraget. Exempelvis har de externa juristerna som vi samrått med fört fram att en utformning där kommunen självmant kan tillstyrka platser för vindkraftsverksamhet, och där beslutet inte är begränsat till en enskild projektörs tillståndsansökan utan är generellt tillämpligt, innebär svårigheter i förhållande till befintliga planeringsinstrument. En sådan konstruktion av reglerna skulle behöva utredas i ett större sammanhang kopplat till bl.a. plan- och bygglagen (2010:900) vilket vi inte bedömt varit möjligt inom ramen för strategin. Därför har vi valt att nu lägga fram en justerad utformning av tidig tillstyrkan som redovisas närmare i kapitel B4-B5 med tillhörande konsekvensutredning i kapitel B6. Först ges dock i kapitel B2 en bild av vilken påverkan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har på tillståndsprocessen och i kapitel B3 behandlas de problem som är kopplade till det kommunala vetot.

Regeringen har den 14 oktober 2020 beslutat att en särskild utredare ska ges i uppdrag att se över bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en rättssäker miljöprövning av vindkraft.[50] Energimyndigheten och Naturvårdsverket föreslår att regeringen överlämnar vårt förslag till utredningen att hantera inom sitt arbete. Förslaget ersätter det tidigare förslaget som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat till regeringen (2017).

B2 Påverkan på tillståndsprocessen

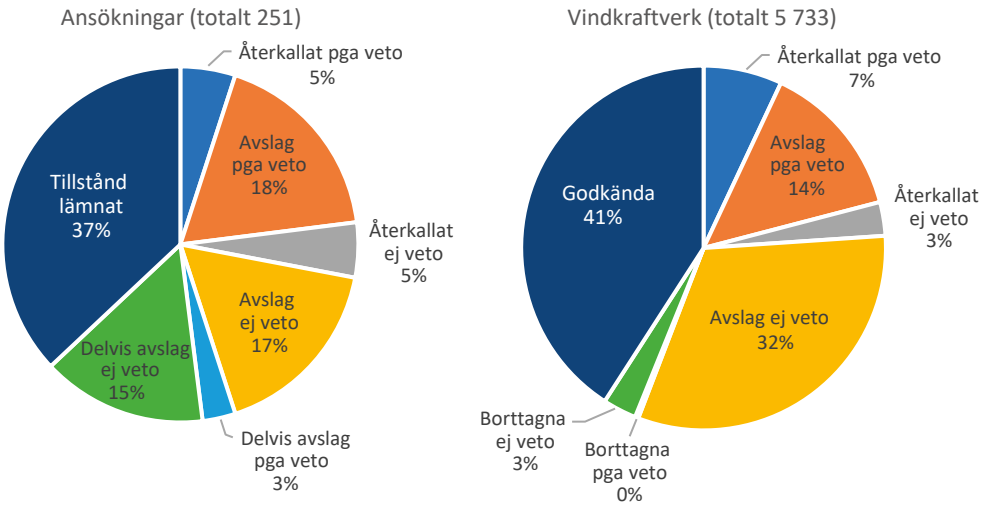
Att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har en stor påverkan på tillståndsprocessen visas av den genomgång av anledningar till avslag på tillståndsansökningar som vi genomfört inom ramen för strategin. Analysen visar att avsaknad av kommunal tillstyrkan har varit den viktigaste anledningen till avslag under perioden 2014–2019. Totalt avslogs 32 procent av ansökningarna och 46 procent av verken, varav avsaknad av kommunal tillstyrkan stod för 50 procent av avslagen räknat per tillståndsansökan och 20 procent av avslagen räknat per verk. I denna sammanställning räknades dock endast ansökningar som avslagits i sin helhet med i avslagsstatistiken vilket innebär att andelen avslag per verk endast inkluderar verk som ingår i sådana ansökningar som avslagits i sin helhet. Tillstånd som delvis avslagits (och delvis beviljats) räknades med som beviljade tillstånd. Avslagsstatistiken redovisas i Nulägesbeskrivningen som finns tillgänglig på strategins webbsida.

49 De som vi har samrått med har endast ombetts att lämna synpunkter på förslaget, de står inte bakom åtgärdsförslaget.

50 En ökad förutsägbarhet vid miljöprövningen av vindkraft, Dir. 2020:108, beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020.

För att få en mer komplett bild av tillämpningen av det kommunala vetot har Energimyndigheten beställt en mer omfattande kartläggning av tillämpningen av bestämmelsen som genomförts av Westander Klimat och Energi. Kartläggningen omfattar alla vindkraftsansökningar som sedan 2014 och fram till juli 2020 har beslutats i första instans genom ett slutligt beslut eller som har återkallats. Skillnaden mellan denna statistik och den statistik som nämns ovan består i att Westanders kartläggning omfattar fler ärenden totalt sett, bland annat eftersom ärenden som avgjorts fram till juli 2020 ingår, men också för att statistiken även omfattar tillståndsansökningar som återkallats på grund av vetot samt delvisa avslag.

Av de 251 slutligt avgjorda ansökningarna och 5733 vindkraftverk som kartläggningen omfattar har 45 procent av tillståndsansökningarna och 59 procent av de ansökta verken inte resulterat i något tillstånd. Denna kartläggning uppvisar således en högre andel av både ansökningar och ansökta verk som inte resulterat i något tillstånd jämfört med den tidigare nämnda statistiken. Vetot står för 51 procent av de ansökningar som helt har avslagits eller återkallats och 36 procent av de ansökta verken som inte har beviljats tillstånd. Därutöver har 18 procent av samtliga ansökningar delvis avslagits/beviljats tillstånd och av dessa står vetot för 3 procent. Sammanställning bekräftar bilden av att vetot står för en stor del av de ansökningar som inte resulterar i något tillstånd och en något mindre del av antalet verk som inte godkänns. Fördelningen av beviljade tillståndsansökningar, avslag och delvisa avslag samt återkallade ansökningar redovisas i vänstra diagrammet i figur B-1. Motsvarande fördelning för vindkraftverk redovisas i det högra diagrammet.



Figur B-1 Fördelning av beviljade tillstånd, avslag och delvisa avslag samt återkallade ansökningar samt motsvarande fördelning för vindkraftverk 2014–2020 (juli).

Källa: Westander Klimat och Energi 2020.
Anm: Med borttagna vindkraftverk avses verk som sökanden valt att ta bort under prövningen innan beslut.

B3 Problem kopplade till kommunal tillstyrkan

Olika aktörer har olika bild av hur väl bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar. Det som upplevs som ett problem av en aktör kan innebära en möjlighet för en annan aktör. Exempel på detta är att de kommuner som intervjuades i Naturvårdsverkets utvärdering från 2017[51] upplevde att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar utan större problem och är en förutsättning för att det kommunala självstyret ska tillgodoses. Projektörerna däremot, men även prövningsmyndigheter och Energimyndigheten, har i flera utvärderingar lyft fram olika problem som de uppfattar kopplar till den kommunala tillstyrkan i dess nuvarande form. Den översiktliga problembeskrivningen nedan bygger till stor del på redovisningen av regeringsuppdraget, som i sin tur utgick från tre utvärderingar av Energimyndigheten och Naturvårdsverket åren 2010, 2014 och 2017.[52] För en mer utförlig problembeskrivning hänvisas till regeringsuppdragsrapporten.[53]

B3.1 Besluten kommer sent och kan ändras under tillståndsprocessen

Kommunerna vill ofta ha en så komplett tillståndsansökan som möjligt att ta ställning till för att kunna ta ett beslut om tillstyrkan. Detta leder till att besluten ofta kommer sent i tillståndsprövningsprocessen, vilket medför en ökad handlingsfrihet för kommunerna under den tid som prövningsprocessen pågår. Nuvarande vägledning (Energimyndigheten 2015) styr inte heller mot tidiga beslut. Enligt vägledningen bör prövningsmyndigheten skicka ut en begäran om tillstyrkan senast när tillståndsansökan är komplett.

Kommunerna har under miljöprövningens gång även möjlighet att ändra sitt ställningstagande, dvs. en tillstyrkan i början av ett projekt kan bli en avstyrkan längre fram i processen. För kommunerna innebär detta en fördel, om ny information tillkommit eller om det finns nya politiska ställningstaganden att ta hänsyn till. Processen blir dock oförutsebar, främst för projektörerna, men även för prövningsmyndigheter och berörda sakägare. Ett sent, oväntat beslut om avstyrkan är ett problem för projektörer, prövningsmyndigheten och lokalt berörda intressenter, eftersom det innebär att de har lagt ned stora resurser i ett projekt som inte blir av.

B3.2 Övriga problem

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan saknar reglerade beslutskriterier. Det står därmed kommunen fritt att välja vilka aspekter som ska vägas in. Beslutet behöver heller inte motiveras. Det är vidare endast lagligheten av beslutet om kommunal tillstyrkan som kan överklagas (av kommunmedlem). Det är inte möjligt att överklaga beslutets lämplighet. Ur projektörernas synvinkel innebär detta en bristande transparens och en oförutsebar

51 Naturvårdsverket, 2017. Kommunal tillstyrkan av vindkraft –Hur fungerar det idag? Utvärdering.

52 Energimyndigheten, 2010. Sammanställning konsekvenser 16 kap. 4 § miljöbalken. Dnr. 440-10-004487; Energimyndigheten, 2014. Kommunal tillstyrkan i praktiken, En enkätundersökning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk enligt 16 kap. 4 § miljöbalken; Naturvårdsverket, 2017. Kommunal tillstyrkan av vindkraft –Hur fungerar det idag? Utvärdering.

53 Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

process. Vidare gör kommunerna i vissa fall en omfattande prövning av verksamheten, liknande tillståndsprövningen hos miljöprövningsdelegationen, vilket bl.a. innebär att processen blir mindre effektiv och ett dubbelarbete som kan vara en belastning för kommuner med begränsade resurser.

Andra problem som identifierats i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets utvärderingar är bl.a. att kommunens beslutsprocess kan medföra en längre total handläggningstid hos miljöprövningsdelegationen och att besluten ibland är villkorade. Att kommunerna ibland ger villkorade tillstyrkansbeslut, t.ex. angående antal verk, hinderbelysning eller höjden på vindkraftverken, kan orsaka problem för prövningsmyndigheterna då de hamnar i en situation där de måste ta ställning till tillstyrkans giltighet och omfattning.

B4 Beskrivning av förslag till förändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

I följande avsnitt beskrivs det aktuella åtgärdsförslaget.

B4.1 Kort sammanfattning av förslaget

Ändringsförslaget syftar till att bibehålla kommunens inflytande över användningen av mark- och vattenområden inom kommunen avseende tillståndspliktiga vindkraftverk. Den huvudsakliga skillnaden med detta förslag jämfört med vad som gäller i dag är att frågan om kommunal tillstyrkan särskiljs från processen hos miljöprövningsmyndigheten. Detta sker genom att beslut om kommunal tillstyrkan föreslås utgöra en processförutsättning för att prövningsmyndigheten över huvud taget ska kunna ta upp en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet till prövning. Detta innebär att tidpunkten för beslut om kommunal tillstyrkan, i förhållande till vad som gäller i dag, tidigareläggs till innan tillståndsprövningen inleds. Det tydliggörs även att kommunens ställningstagande endast bör avse mark- och vattenanvändningen.

De lagändringar som förslaget medför är att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken föreslås upphävas. I stället föreslås nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken som innebär att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet endast får tas upp till prövning, och tillstånd ges, om den kommun där verksamheten ska bedrivas har tillstyrkt att platsen används för ändamålet. Genom tillägg i 19 kap. miljöbalken blir de nya bestämmelserna även tillämpliga vid tillståndsprövningar som sker hos miljöprövningsdelegationen.

För att tydliggöra formerna för handläggning och beslut i ärenden som rör kommunens tillstyrkan föreslås en särskild författning avseende detta.

B4.2 Tillstyrkansbeslut ett krav för tillståndsprövning

Förslaget innebär att det ska vara ett krav att det ska finnas ett tillstyrkansbeslut från den berörda kommunen för att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska tas upp till prövning. Tillstyrkan utgör alltså en processförutsättning. Rent konkret innebär det att beslutet måste bifogas ansökan hos prövningsmyndigheten för att kungörelse av ansökan ska få utfärdas. Det innebär också att beslutet tidigareläggs jämfört med idag.

I likhet med dagens regler bör kommunen ha möjlighet att själv avgöra om ett tillstyrkansbeslut ska fattas av kommunfullmäktige eller av någon annan som företräder kommunen.[54]

Förslaget innebär vidare att tillstyrkansbeslutet blir bindande i den fortsatta processen när prövningsmyndigheten har kungjort ansökan. Prövningsmyndigheten kan därmed gå vidare med prövningen av ansökan och behöver alltså inte göra någon uppföljande kontroll av kommunens inställning till frågan om tillstyrkan för att kunna avgöra ärendet.

En ytterligare följd av detta är att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet inte är komplett utan att kommunen har lämnat en tillstyrkan. Det ankommer på den enskilde projektören att se till att ansökan är komplett eller kompletteras i behövliga delar. Detta innebär att prövningsmyndigheten ska avvisa ansökan i de fall uppgift om kommunens tillstyrkan saknas.

B4.3 Beslutet ska avse mark- och vattenanvändningen

Beslutet om tillstyrkan bör endast avse ett principiellt ställningstagande i fråga om mark- och vattenanvändningen på den aktuella platsen. Det handlar om ett ställningstagande om en användning av platsen för vindkraftsändamål är en lämplig mark- och vattenanvändning utifrån översiktsplan och kommunens planerade användning av mark- och vattenområden i övrigt. Detta tydliggörs i en särskild bestämmelse. För att göra ett sådant ställningstagande bör det enligt vår bedömning inte krävas något utförligt underlag. Det underlag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har bedömt nödvändigt är uppgifter om det område som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten, det maximala antalet vindkraftverk som verksamheten kommer att omfatta och den maximala höjden på vindkraftverken. Vid samråd som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har haft angående åtgärdsförslaget har framförts synpunkter om att kommunen behöver mer omfattande underlag för sin bedömning. Enligt vår uppfattning bör dock närmare bedömning av miljö- och omgivningspåverkan av verksamheten ske inom ramen för den prövning som sker av tillståndsärendet enligt miljöbalken. Syftet med förslaget är, förutom att undvika att kommunens tillstyrkan sker sent i tillståndsprövningen, att undvika en dubbelprövning av sådana frågor som lämpligast avgörs inom miljöprövningsprocessen samt att tydliggöra vilka frågor kommunen har att ta ställning till.

B4.4 Processen för beslut om tillstyrkan

För att formalisera förfarandet bör en ny författning i form av antingen lag, förordning eller föreskrift införas avseende ärenden angående begäran om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftsverksamhet. Det kan vara att föredra att författningen, efter bemyndigande, införs i form av förordning eftersom författningen då blir enklare att ändra för att anpassa till en ändamålsenlig tillämpning.

I författningen bör rätten att begära kommunens tillstyrkan regleras. En begäran ska dock inte uppfattas som en ansökan utan snarare som en rätt att initiera ett sådant ärende. I linje med detta ska kommunens beslut inte heller jämställas med ett förvaltningsbeslut och skapar inte några direkta rättigheter eller skyldigheter gentemot den som initierat ärendet. Ett beslut om kommunal tillstyrkan ska snarare uppfattas som ett beslut som ger uttryck för kommunens vilja beträffande mark- och vattenanvändningen och som den som initierat ärendet sedan kan bifoga till ansökan hos prövningsmyndigheten.

54 Proposition 2008/09:146, Prövning av vindkraft, s. 55.

I författningen bör också regleras vilka uppgifter som en begäran ska innehålla. Det underlag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har bedömt nödvändigt är, såsom nämnts ovan, uppgift om det mark- eller vattenområde som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten angivet på karta och på ett sådant sätt att områdets gränser tydligt framgår, det maximala antalet vindkraftverk som verksamheten kommer att omfatta och den maximala höjden på verken. Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömer att det inte ska behövas något heltäckande underlag kring verksamhetens miljö- och omgivningspåverkan eftersom ett syfte med förslaget är att undvika dubbelprövning av det som ska prövas i miljöprövningsprocessen.

Som närmare redogörs för nedan utgör tillstyrkanbeslutet ramen för hur ansökan slutligen kan utformas. Det är därför av grundläggande betydelse att det är tydligt både för projektören, prövningsmyndigheten och kommunen vad kommunens ställningstagande omfattar. Kommunens bedömning ska grundas på den begäran om tillstyrkan som projektören framställt och resultera i att kommunen antingen tillstyrker eller avstyrker i sin helhet. För att åstadkomma att det är tydligt vad en tillstyrkan omfattar bör i författningen anges krav på att det av beslutet ska framgå de uppgifter som begäran om tillstyrkan innehåller. Av ett sådant beslut bör därför framgå gränserna för det mark- eller vattenområde, det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken som begäran om tillstyrkan innehåller och som tillstyrkansbeslutet därmed omfattar. Avsikten är att det inte ska finnas några oklarheter i ett tydligt utformat tillstyrkansbeslut, vilket kommer att underlätta prövningsmyndighetens tillämpning av de nya bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken. Det har inte bedömts lämpligt att kommunens beslut omfattar en delvis tillstyrkan eller att ett beslut om tillstyrkan förenas med villkor i övrigt vilket tydliggörs i författningen.

B4.5 Giltighetstid för tillstyrkansbeslut

För att åstadkomma tydlighet och förutsebarhet för berörda aktörer har det bedömts lämpligt att reglera en giltighetstid för tillstyrkansbeslutet. Detta för att undvika att en projektör anhåller om ett tillstyrkansbeslut utan att sedan realisera en tillståndsansökan inom rimlig tid samt för att tydliggöra hur länge kommunen är bunden av beslutet om det inte nyttjas. En sådan reglering gör också att projektören kan förlita sig på tillstyrkansbeslutet under giltighetstiden för att kunna ta fram fullständiga ansökningshandlingar. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning kan en rimlig tid vara att tillstyrkansbeslutet upphör att gälla om ansökan om tillstånd inte kungjorts inom tre år från att tillstyrkansbeslutet vann laga kraft. Om en ansökan om tillstånd görs och kungörelse utfärdas inom giltighetstiden blir, såsom redogjorts för ovan, tillstyrkansbeslutet därefter gällande och kommunen kan alltså till skillnad från idag inte ändra sig under processens gång. Det bör dock tydliggöras att ett beslut om tillstyrkan upphör att gälla om ansökan om tillstånd avslås eller avvisas. Detsamma gäller om tillstånd till verksamheten meddelas men tillståndet sedan förfaller, återkallas eller om tillståndstiden löper ut.

B4.6 Handläggningstid för tillstyrkansbeslut

För att undvika att handläggningen hos kommunen drar ut på tiden bör det regleras inom vilken tid kommunen ska fatta sitt beslut.

En fråga som har betydelse för regleringen av tidsfrister är dock även huruvida förfarandet avseende kommunal tillstyrkan omfattas av de tidsfrister som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet).

Förnybartdirektivet är en del i genomförandet av EU:s mål om att främja förnybara energikällor. I det omarbetade förnybartdirektivets artikel 16 finns bestämmelser om tillståndsförfarandets varaktighet och organisation. Där anges i artikel 16.4–6 tidsfrister för tillståndsförfaranden för anläggningar för elproduktion.

Vad som menas med tillståndsförfarandet, och därmed omfattas av krav på tidsfrister, framgår av artikel 16.1. Enligt artikel 16.1 ska tillståndsförfarandet omfatta relevanta administrativa tillstånd för uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor samt tillgångar som krävs för anslutning av dessa till elnätet. Det anges vidare att tillståndsförfarandet ska omfatta alla förfaranden, från bekräftelsen på att ansökan har mottagits till översändande av resultatet av det förfarande som avses i artikel 16.2.

I Naturvårdsverkets redovisning[55] av regeringsuppdraget att analysera vilka åtgärder som behövs för att genomföra artikel 16 i Sverige har Naturvårdsverket bedömt att kravet på tidsfrister träffar en rad olika typer av tillståndsförfaranden i olika sektorslagstiftningar. Även anmälningsförfaranden har ansetts omfattas eftersom en anmälan kan leda till att den behöriga myndigheten fattar ett beslut som är avgörande för uppförande, uppgradering eller drift av en anläggning. Därtill har Naturvårdsverket bedömt att också regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet i miljöbalken bör omfattas av kravet på tidsfrister i vissa situationer. Motsvarande bedömningar görs även i Infrastrukturdepartementets promemoria Tidsfrister och kontaktpunkt för att främja produktionen av förnybar energi.[56]

När det gäller en begäran om kommunal tillstyrkan ska, såsom nämnts i avsnitt B4.4, detta inte ses som en ansökan från verksamhetsutövaren. Kommunens beslut om tillstyrkan innebär inte heller att något tillstånd ges. Vidare genomförs processen avseende kommunal tillstyrkan innan en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamheten görs hos prövningsmyndigheten. Detta kan sammantaget tala för att det föreslagna förfarandet avseende kommunal tillstyrkan inte omfattas av det tillståndsförfarande som avses i artikel 16.1 och kravet på tidsfrister i artikel 16.4–6.

Samtidigt är kravet i direktivet på införandet av tidsfrister ett sätt att säkerställa effektivitet i tillståndsförfarandet för produktion av energi från förnybara energikällor och att undvika utdragna förfaranden (jfr. skäl 51 i direktivets ingress). Artikel 16.1 kan anses ta sikte på vad som krävs för att kunna få ett slutligt besked i processen. I artikel 16.4 omnämns vidare ”samtliga relevanta förfaranden vid behöriga myndigheter” vilket talar för att begreppet tillståndsförfarande bör tolkas brett. Såsom framgår av förslaget angående tidig tillstyrkan blir ett tillstyrkansbeslut från kommunen av avgörande betydelse för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet överhuvudtaget ska kunna prövas. Om ett förfarande angående kommunal tillstyrkan drar ut på tiden blir det alltså ett sådant

55 Naturvårdsverket, Analys av genomförande av tillståndsfrågor i de omarbetade förnybartdirektivet, 2020-03-31.

56 https://www.regeringen.se/4aa04a/contentassets/33b9b520b65645f2a54d3643e82ef4d8/promemorian-tidsfrister-och-kontaktpunkt-for-att-framja-produktionen-av-fornybar-energi

hinder för en effektiv process som tidsfristerna i direktivet avser att komma tillrätta med. Att förfarandet angående kommunal tillstyrkan sker i tiden före att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken görs kan ur det perspektivet därmed anses vara av mindre betydelse. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning framstår det därmed som mest förenligt med syftet bakom direktivets krav på tidsfrister att de tidsfristerna även omfattar det föreslagna förfarandet angående kommunal tillstyrkan. Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnar därför i denna skrivelse ett förslag på reglering av tidsfrist i den nya författning som föreslås avseende ärenden om kommunal tillstyrkan. Eftersom genomförandet av det omarbetade förnybartdirektivet inte lett till någon ny lagstiftning i Sverige än lämnas dock i nuläget inga direkta förslag på hur frågan bör regleras i den lagstiftningen.

Om tillstyrkansförfarandet kan anses omfattas av de krav som följer av det omarbetade förnybartdirektivet bedömer Energimyndigheten och Naturvårdsverket att det är mest förenligt med direktivets syfte att tillstyrkansförfarandet och prövningsmyndighetens senare handläggning av tillståndsansökan omfattas av samma tidsfrist. Den sammanlagda tiden för dessa delar av det samlade förfarandet får alltså inte överstiga den tidsfrist som följer av direktivet. Det skulle annars kunna innebära att den totala handläggningstiden för att få ett tillstånd blir längre än de tidsfrister som direktivet anger. Den mellantid som infaller efter att kommunen har fattat tillstyrkansbeslutet och innan den tidpunkt då tidsfristen börjar löpa hos prövningsmyndigheten bör dock inte inräknas i den totala tiden.

Att tillstyrkansförfarandet och prövningen av tillståndsansökan omfattas av samma tidsfrist innebär att det bör säkerställas att det efter kommunens handläggning finns tillräcklig tid kvar för den handläggning som senare ska göras hos prövningsmyndigheten. Det bedöms därmed lämpligt att det regleras en specifik tid av den totala tidsfristen som gäller för tillstyrkansförfarandet. Enligt artikel 16.4 i direktivet ska det tillståndsförfarande som avses i artikel 16.1 vara högst två år när det gäller kraftverk, inklusive samtliga relevanta förfaranden vid behöriga myndigheter.[57] Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning kan en rimlig tid vara att kommunen i dessa situationer fattar ett beslut i fråga om tillstyrkan senast sex månader från det att en fullständig begäran inkom till kommunen.

Eftersom domstolsförfaranden uttryckligen undantas från direktivets tillämpningsområde (artikel 16.7) har Naturvårdsverket i redovisningen av det ovan nämnda regeringsuppdraget bedömt att de tillstånd som prövas av mark- och miljödomstolarna som första instans kan undantas från direktivets tillämpningsområde. Samma bedömning görs även i promemorian Tidsfrister och kontaktpunkt för att främja produktionen av förnybar energi. Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömer dock i detta sammanhang att en handläggningstid om sex månader för en begäran om tillstyrkan är motiverad även i de fall tillståndet till vindkraftsverksamheten sedan ska prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Detta eftersom utdragna förfaranden hos kommunen är något som bör undvikas oavsett vilka krav som följer av direktivet.

Av artikel 16.5 i direktivet framgår att tillståndsförfarandet får vara högst ett år för anläggningar med en elproduktionskapacitet under 150 kW. En tidsfrist på ett år gäller

57 Tidsfristen kan förlängas med upp till ett år om det är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

enligt artikel 16.6 även för uppgraderingar av befintliga anläggningar för förnybar energi.[58] I dessa situationer skulle det med en tidsfrist på sex månader för kommunens beslut om tillstyrkan kunna bli alltför kort återstående tid för tillståndsförfarandet hos miljöprövningsdelegationen. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning kan en rimlig tid därför vara att kommunen i dessa situationer fattar ett beslut senast fyra månader från det att en fullständig begäran inkom till kommunen.

B4.7 Tillstyrkansbeslut utgör yttre ramen

Tillstyrkanbeslutet föreslås alltså utgöra en del av det obligatoriska underlag som domstolen har att ta ställning till vid behandlingen av en ansökan om tillstånd. Det mark- eller vattenområde för verksamheten som kommunen har tillstyrkt utifrån en framställd begäran från projektören utgör den yttre ramen för hur den planerade verksamheten får utformas.

Det är dock vanligt att ansökan under ärendets handläggning behöver justeras i något avseende. Ansvaret för att se till att tillstyrkan avser ett tillräckligt stort område för att även inrymma sådana justeringar ligger på projektören. I de fall prövningen går utöver det mark- och vattenområde, det maximala antalet verk eller den maximala höjden på vindkraftverken som kommunen tillstyrkt skulle prövningsmyndigheten nämligen vara förhindrad att pröva de överskjutande delarna utan att ny tillstyrkan inhämtas.

Som framförts tidigare krävs inte att prövningsmyndigheten gör en uppföljande kontroll av den berörda kommunens inställning till frågan om tillstyrkan för att kunna avgöra ärendet eftersom tillstyrkansbeslutet blir fortsatt gällande när ansökan kungörs. I konsekvens med detta bör det inte heller krävas ett nytt ställningstagande från kommunen i fråga om ändringstillstånd, under förutsättning att ändringen ligger inom ramen för vad kommunen tidigare tillstyrkt eller om ändringen avser någon annan åtgärd än platsen för verksamhetens bedrivande, antalet verk eller höjden på verken. Om ett ändringstillstånd gäller ändring av platsen för verksamhetens bedrivande, ändring av antalet verk eller den maximala höjden på verken på ett sätt som går utöver vad kommunen har tillstyrkt krävs dock en ny tillstyrkan för att ansökan om ändringstillstånd ska kunna tas upp till prövning.

B4.8 Endast laglighetsprövning

I det fall kommunens beslut i frågan om tillstyrkan överprövas ska det, i likhet med vad som i dag gäller för kommunal tillstyrkan, ske inom ramen för 13 kap. kommunallagen (laglighetsprövning eller s.k. kommunalbesvär).

B4.9 Synpunkter på förslaget

Under processens gång har vi öppnat för synpunkter på det aktuella åtgärdsförslaget. Inkomna synpunkter redovisas översiktligt i detta avsnitt.

Intresseföreningar och privatpersoner har bl.a. fört fram att det kommunala vetot är viktigt för det lokala inflytandet och att bestämmelsen inte bör inskränkas på något sätt. Om kommunen ska ta ställning tidigt i processen finns en oro för att berörda människor

58 De tidsfrister som anges i artikel 16.5–6 kan förlängas med upp till ett år om det är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

inte hinner sätta sig in i frågan och att det är svårt att bedöma ett projekts konsekvenser innan det finns en ansökan. Kommuner och SKR har bl.a. påtalat att det på kommunal nivå finns behov av att kunna påverka både vindkraftparkers placering och utformning och att det kan behövas ett mer utförligt underlag för att kunna ta ställning till lokaliseringen. Vindkraftsbranschen ser överlag positivt på om tillstyrkansbeslutet kommer tidigt i processen och att det inte kan ändras under processens gång. Flera aktörer från vindkraftsbranschen har dock fört fram att tillstyrkansbeslutet bör gälla lokaliseringen och inte reglera vindkraftverkens höjd.

B5 Utformning av författningsförslag

I detta avsnitt beskrivs hur en möjlig lagstiftning baserad på den åtgärd som föreslås skulle kunna utformas, inklusive författningskommentarer.

Ändringar anges i *kursiv* stil.

B5.1 Lag om ändring i miljöbalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 16 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att 19 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balkens 22 kap. ska införas tre nya paragrafer, 22 kap. 1 f, 22 kap. 1 g och 22 kap. 21 b §§.

19 kap.

5 § I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1 ,1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 1 f § om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet,
5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
6. i 22 kap. 6 § om talerätt,
7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,
10. i 22 kap. 21 b § om tillstånd till vindkraftverksamhet,
11. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,
12. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
13. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
14. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
15. i 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

Författningskommentar: Tilläggen i punkterna 4 och 10 i denna bestämmelse är nödvändiga för att de nya bestämmelserna om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet och tillstånd till vindkraftverksamhet i 22 kap. miljöbalken även ska gälla för den tillståndsprövning som sker hos miljöprövningsdelegationen.

22 kap.

1 f § *En ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska utöver det som anges i 1 § även innehålla ett beslut om kommunal tillstyrkan av platsen för verksamheten.*

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Författningskommentar: Första stycket i denna bestämmelse innebär att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet måste innehålla ett beslut om kommunal tillstyrkan för att vara komplett och kunna tas upp till prövning. Den kommun där vindkraftverksamheten ska bedrivas ska, före det att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet tas upp till prövning, bestämma om en användning i form av vindkraftsändmål på den aktuella platsen stämmer överens med översiktsplan och kommunens planerade användning av mark- och vattenområden i övrigt. Det handlar alltså inte om en bedömning av verksamheten som sådan (med undantag för antalet vindkraftsverk och höjden på verken). Ett beslut i fråga om tillstyrkan fattas efter att projektören framställer en begäran om tillstyrkan hos kommunen.

Om en ansökan om tillstånd gäller ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken behöver ansökan inte innehålla något nytt beslut om tillstyrkan om ändringen avser någon annan åtgärd än platsen för verksamhetens bedrivande, antalet vindkraftverk eller höjden på vindkraftverken. Något nytt beslut om tillstyrkan behövs inte heller om ändringen ligger inom ramen för vad kommunen tidigare har tillstyrkt vad gäller platsen för verksamhetens bedrivande, antalet vindkraftverk och höjden på vindkraftverken. I dessa fall kan ansökan om ändringstillstånd alltså innehålla ett tidigare tillstyrkansbeslut. Om ett ändringstillstånd gäller ändring av platsen för verksamhetens bedrivande, ändring av antalet verk eller den maximala höjden på verken på ett sätt som går utöver vad kommunen tidigare har tillstyrkt krävs dock att ansökan om tillstånd innehåller en ny tillstyrkan som täcker dessa ändringar.

Av andra stycket följer att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet inte behöver innehålla beslut om tillstyrkan om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

*[**1 g §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 1 f § första stycket.*

Författningskommentar: Enligt 8 kap. 2 § 3 regeringsformen (1974:152) ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser kommunernas åligganden. Efter bemyndigande i lag kan sådana föreskrifter även meddelas på lägre normhierarkisk nivå (8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen). Eftersom det inte kan uteslutas att reglerna innebär ett sådant åliggande för kommunen som avses i 8 kap. 2 § 3 regeringsformen bör de omfattas av ett bemyndigande om den tillkommande författningen som reglerar handläggning och beslut angående begäran om kommunal tillstyrkan sker i form av förordning eller myndighetsföreskrift. Om den tillkommande författningen däremot sker i form av lag kan denna bestämmelse utgå.]

21 b § *I ett mål om vindkraftverksamhet får tillstånd endast ges om verksamheten omfattas av kommunens tillstyrkan enligt 1 f §.*

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Författningskommentar: Avsikten med denna bestämmelse är att tydliggöra att prövningsmyndigheten är förhindrad att lämna tillstånd för vindkraftverksamhet om den slutliga utformningen av verksamheten inte ligger inom ramen för vad kommunen tillstyrkt i fråga om platsen för verksamheten, antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken. Det är den utformning tillstyrkan hade när ansökan om tillstånd togs upp till prövning som ska ligga till grund för bedömningen. För att tillstånd ska kunna ges måste den slutliga utformningen av verksamheten således vara förenlig med det beslutet. Det saknas alltså betydelse om kommunen skulle vilja ändra sin inställning sedan ansökan tagits upp till prövning.

1. Denna lag träder i kraft den [XX 202X].
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före den [XX 202X], samt mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt avgjort.

Författningskommentar: Andra punkten i övergångsbestämmelserna har ansetts nödvändig för hanteringen av de mål där processen redan är igång hos prövningsmyndigheten på så sätt att tillståndsansökan har tagits upp till prövning genom att kungörelse har utfärdats. I annat fall skulle prövningsmyndigheten behöva avvisa ansökningar där kungörelse har skett, eftersom det enligt de nya reglerna är en förutsättning att kommunen tillstyrkt platsen för verksamheten före det att målet tas upp till prövning.

B5.2 [Lag/Förordning/Föreskrifter] om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet

1 § *[Denna lag/förordning/Dessa föreskrifter] innehåller bestämmelser om ärenden avseende kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken.*

Författningskommentar: Enligt den utredning och bedömning av normgivningen som har gjorts finns inget hinder för att besluta denna författning i form av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Det kan vara lämpligt att författningen, efter bemyndigande, införs i form av förordning eftersom författningen då blir enklare att ändra för att anpassa till en ändamålsenlig tillämpning.

Observera att denna författning inte innehåller bestämmelser som anger krav på att projektören ska begära kommunens tillstyrkan. Anledningen till detta är att själva kravet om tillstyrkan slås fast genom bestämmelsen i 22 kap. 1 f § miljöbalken om kommunens tillstyrkan som processförutsättning. Detta krav uppfylls dock genom att projektören, efter begäran därom, erhåller tillstyrkan från kommunen.

Observera vidare att beslut om tillstyrkan enligt denna författning inte riktar sig till projektören. Det är alltså inte fråga om ett beslut som går att jämställa med ett förvaltningsbeslut i form av exempelvis bygglov där den enskilde genom beslutet ges rätt att vidta åtgärder som annars skulle ha varit olovliga. Ett beslut om kommunal tillstyrkan ska snarare uppfattas som ett beslut som ger uttryck för kommunens syn på användningen av mark- och vattenområden.

I linje med detta ska den enskilde projektörens begäran om kommunens tillstyrkan inte uppfattas som en ansökan. Tvärtom ska rätten att begära kommunens tillstyrkan snarare uppfattas som en rätt att initiera ett ärende avseende lämplig mark- och vattenanvändning beträffande vindkraftverksamhet.

En följd av detta är även att kommunens beslut enligt denna författning inte skapar några direkta rättigheter eller skyldigheter gentemot den projektör som har initierat ärendet genom att begära kommunens tillstyrkan. Denna författning ger endast rätt att påkalla att kommunen beslutar om ett visst mark- eller vattenområde lämpligen bör ianspråktas för vindkraftverksamhet. Mot bakgrund av detta har det bedömts lämpligt att beslut enligt denna författning enbart är underkastade laglighetsprövning i likhet med vad som gällt för beslut enligt den upphävda 16 kap. 4 § miljöbalken.

2 § *En begäran om kommunal tillstyrkan av plats för vindkraftverksamhet ska prövas av den kommun där verksamheten avses bedrivas.*

En begäran om kommunal tillstyrkan ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. *uppgift om det mark- eller vattenområde som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten angivet på karta och på ett sådant sätt att områdets gränser tydligt framgår,*
2. *det maximala antalet vindkraftverk och*
3. *den maximala höjden på vindkraftverken som verksamheten ska omfatta.*

Författningskommentar: Den som avser att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till vindkraftverksamhet får begära att kommunen där verksamheten ska bedrivas beslutar i fråga om tillstyrkan till platsen för verksamheten. Det har inte bedömts nödvändigt att ange exakt på vilket sätt mark- eller vattenområde som maximalt ianspråktas för verksamheten ska redovisas annat än att områdets gränser tydligt ska framgå, samt att det ska anges det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på vindkraftverken som verksamheten är tänkt att omfatta.

Se även författningskommentaren under 1 §.

3 § *Kommunen ska handlägga en begäran om tillstyrkan skyndsamt och meddela sitt beslut senast [sex] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.*

Om en begäran om tillstyrkan avser en verksamhet som ska prövas av länsstyrelsen som första instans och avser en anläggning med en elproduktionskapacitet under 150 kW eller uppgradering av en verksamhet som har ett giltigt tillstånd ska kommunen handlägga begäran skyndsamt och meddela sitt beslut senast [fyra] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.

Författningskommentar: Av bestämmelsen följer tidsfrister för kommunens handläggning av en begäran om tillstyrkan för att undvika att förfarandet drar ut på tiden. Tidsfristerna i bestämmelsen har även anpassats för att den totala tiden för handläggningen av en begäran om tillstyrkan tillsammans med prövningsmyndighetens senare handläggning av en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamheten inte ska överstiga de tidsfrister för tillståndsförfaranden som följer av artikel 16.4-6 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet).

Första stycket i denna bestämmelse innebär en angivelse till kommunen om att beslut som huvudregel måste fattas senast sex månader från det att en fullständig begäran inkom till kommunen.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att i de fall begäran om tillstyrkan avser en anläggning med en elproduktionskapacitet under 150 kW eller uppgradering av en verksamhet gäller istället att kommunen ska meddela sitt beslut senast fyra månader efter att en fullständig begäran kom in till kommunen. Detta för att den totala tiden för tillståndsförfarandet inte ska överstiga de kortare tidsfrister som enligt artikel 16.5 och artikel 16.6 i det omarbetade förnybartdirektivet gäller för sådana situationer. Den kortare tidsfristen enligt andra stycket gäller dock endast i de fall tillståndsansökan sedan ska prövas av länsstyrelsen som första instans eftersom de tillstånd som prövas av mark- och miljödomstolarna som första instans undantas från direktivets tillämpningsområde (artikel 16.7).

4 § *Kommunen ska tillstyrka en plats för vindkraftverksamhet om ändamålet går att förena med en lämplig användning av mark- och vattenresurser.*

Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet ska innehålla de uppgifter som begäran om tillstyrkan omfattar enligt 2 § andra stycket.

Beslut enligt första stycket får inte innebära delvis tillstyrkan eller förenas med villkor för tillstyrkan.

Författningskommentar: Bestämmelsen innebär att kommunen, utifrån en framställd begäran om tillstyrkan, ska ta ställning till om en användning i form av vindkraftsändamål på den aktuella platsen är förenlig med vad som kan anses utgöra lämplig användning av mark- och vattenresurser. En sådan bedömning bör grundas på vad som anges i kommunens översiktsplan och utifrån kommunens planerade användning av mark- och vattenområden i övrigt. Det handlar alltså inte om en omfattande bedömning av verksamheten som sådan. Det har bedömts nödvändigt att ange krav på tydlighet för kommunens beslut om det innebär tillstyrkan av plats för vindkraftverksamhet. Av bestämmelsens andra stycke följer att det av kommunens beslut ska framgå gränserna för det mark- eller vattenområde, det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken som begäran om tillstyrkan omfattar enligt 2 § andra stycket. Detta för att det ska vara tydligt vad kommunens tillstyrkan omfattar och för att därmed underlätta prövningsmyndighetens tillämpning av de nya bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken. Eftersom kommunens bedömning ska utgå ifrån den begäran om tillstyrkan som framställts har det bedömts lämpligt att kommunen antingen tillstyrker eller avstyrker i sin helhet. Om vindkraftsverksamhet inte bedöms utgöra lämplig mark- och vattenanvändning på platsen ska kommunen alltså avstyrka i sin helhet. I bestämmelsens tredje stycke tydliggörs att kommunens beslut inte får innebära delvis tillstyrkan och att beslut om tillstyrkan inte heller får förenas med villkor.

5 § *Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet upphör att gälla om ansökan om tillstånd till verksamheten inte har kungjorts av prövningsmyndigheten inom [tre år] från den dag då beslutet vann laga kraft.*

Om en ansökan om tillstånd till verksamheten har kungjorts inom den tid som anges i första stycket gäller kommunens beslut att tillstyrka platsen för vindkraftsverksamhet fram till den dag då

1. *en dom eller ett beslut som innebär att ansökan om tillstånd till verksamheten avvisas eller avslås vinner laga kraft eller*
2. *ett meddelat tillstånd till verksamheten upphör att gälla.*

Författningskommentar: För att tillgodose att verksamhetsutövare kan förlita sig på kommunens beslut under en viss tid samt för att undvika att en projektör anhåller om ett tillstyrkansbeslut utan att sedan realisera en tillståndsansökan inom rimlig tid har det bedömts lämpligt att i författningen reglera en giltighetstid för tillstyrkansbeslutet. Av denna bestämmelse framgår att tillstyrkansbeslutet upphör att gälla tre år efter att beslutet vann laga kraft om inte ansökan om tillstånd till verksamheten kungjorts inom den tiden. Detta innebär att ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet måste göras, samt kungörelse utfärdas, inom den angivna tiden för att tillstyrkansbeslutet ska kunna användas för prövningen av ansökan. Detta innebär vidare att det till en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet måste bifogas ett tillstyrkansbeslut som fortfarande är gällande enligt den angivna tiden för att ansökan ska kunna tas upp till prövning. I samband med kungörelse av den aktuella tillståndsansökan måste tillståndsmyndigheten också kontrollera att giltighetstiden för tillstyrkansbeslutet inte har gått ut. Av bestämmelsen följer också att om en ansökan om tillstånd kungjorts inom den angivna tiden gäller tillstyrkansbeslutet fortsättningsvis för prövningen av ansökan men upphör att gälla om ansökan avvisas eller avslås. Om tillstånd till verksamheten meddelas av prövningsmyndigheten gäller tillstyrkansbeslutet så länge tillståndet till verksamheten gäller, dvs. fram tills att tillståndstiden går ut, tillståndet återkallas eller tillståndet förfaller på grund av att föreskriven igångsättningstid inte iakttagits. Detta innebär att så länge grundtillståndet till verksamheten gäller kan tillstyrkansbeslutet också användas i samband med eventuella ansökningar om ändringstillstånd så länge den ansökta ändringen ligger inom ramen för vad tillstyrkansbeslutet anger.

6 § *Beslut enligt denna [lag/förordning/föreskrift] får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).*

Författningskommentar: Ang. frågan om laglighetsprövning se författningskommentaren under 1 §.

B5.3 Studerad författningsutformning i jämförelse med nuvarande reglering

Lag om ändring i miljöbalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 16 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 19 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balkens 22 kap. ska införas tre nya paragrafer, 1 f, 1 g och 21 b §§.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
19 kap.	**19 kap.**
5 § I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna	**5 §** I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna
1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,	1. i 22 kap. 1 ,1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,	2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,	3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,	*4. i 22 kap. 1 f § om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet,*
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,	5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,	6. i 22 kap. 6 § om talerätt,
7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,	7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,	8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,	9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,
10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,	*10. i 22 kap. 21 b § om tillstånd till vindkraftverksamhet,*
11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,	11. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och	12. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.	13. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
	14. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
	15. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.
	22 kap.
	1 f § *En ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska utöver det som anges i 1 § även innehålla ett beslut om kommunal tillstyrkan av platsen för verksamheten.*
	Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.
	*[**1 g §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 1 f § första stycket.]*
	21 b § *I ett mål om vindkraftverksamhet får tillstånd endast ges om verksamheten omfattas av kommunens tillstyrkan enligt 1 f §.*
	Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.
	1. Denna lag träder i kraft den [XX 202X].
	2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före den [XX 202X], samt mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt avgjort.

[Lag/Förordning/Föreskrifter] om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	1 § *[Denna lag/förordning/Dessa föreskrifter] innehåller bestämmelser om ärenden avseende kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken.*
	2 § *En begäran om kommunal tillstyrkan av plats för vindkraftverksamhet ska prövas av den kommun där verksamheten avses bedrivas.*
	En begäran om kommunal tillstyrkan ska vara skriftlig. Den ska innehålla 1. uppgift om det mark- eller vattenområde som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten angivet på karta och på ett sådant sätt områdets gränser tydligt framgår, 2. det maximala antalet vindkraftverk och 3. den maximala höjden på vindkraftverken, som verksamheten ska omfatta.
	3 § *Kommunen ska handlägga en begäran om tillstyrkan skyndsamt och meddela sitt beslut senast [sex] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.*
	Om en begäran om tillstyrkan avser en verksamhet som ska prövas av länsstyrelsen som första instans och avser en anläggning med en elproduktionskapacitet under 150 kW eller uppgradering av en verksamhet som har ett giltigt tillstånd ska kommunen handlägga begäran skyndsamt och meddela sitt beslut senast [fyra] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.
	4 § *Kommunen ska tillstyrka en plats för vindkraftverksamhet om ändamålet går att förena med en lämplig användning av mark- och vattenresurser.*
	Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet ska innehålla de uppgifter som begäran om tillstyrkan omfattar enligt 2 § andra stycket.
	Beslut enligt första stycket får inte innebära delvis tillstyrkan eller förenas med villkor för tillstyrkan.
	5 § *Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet upphör att gälla om ansökan om tillstånd till verksamheten inte har kungjorts av prövningsmyndigheten inom [tre år] från den dag då beslutet vann laga kraft.*
	Om en ansökan om tillstånd till verksamheten har kungjorts inom den tid som anges i första stycket gäller kommunens beslut att tillstyrka platsen för vindkraftsverksamhet fram till den dag då 1. en dom eller ett beslut som innebär att ansökan om tillstånd till verksamheten avvisas eller avslås vinner laga kraft eller 2. ett meddelat tillstånd till verksamheten upphör att gälla.
	6 § Beslut enligt denna [lag/förordning/föreskrift] får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

B6 Konsekvensutredning

Konsekvensutredningen bygger på de konsekvenser som uppstår som en följd av de föreslagna författningsändringarna.[59]

B6.1 Bakgrund och problemanalys

En av de utmaningar som identifierats i strategiarbetet för en hållbar vindkraftsutbyggnad är att skapa en mer förutsebar tillståndsprocess. I det ingår att en större andel av de vindkraftsprojekt som påbörjas leder till beviljade tillstånd och realiseras, samtidigt som olämpligt lokaliserade projekt stoppas i ett tidigt skede.

De utvärderingar som har gjorts om bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken, bland annat inom det tidigare regeringsuppdraget, visar att olika aktörer har olika bild av hur tillämpningen fungerar men att ett flertal problem har lyfts fram kopplat till kravet på kommunal tillstyrkan. Dessa problem handlar bland annat om att det saknas reglerade kriterier för vad kommunen ska grunda sitt beslut på, att kommunens beslutet inte kan överklagas i sak och att ett beslut om avstyrkan kan komma sent i tillståndsprocessen. Bestämmelsen ger även vindkraften en särställning i miljöbalken i förhållande till de flesta andra miljöfarliga verksamheter. En närmare beskrivning av de problem och oklarheter som är kopplade till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan finns i kapitel 3.

Med tanke på de kostnader som är förknippade med en tillståndsansökan är det enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning inte troligt att en projektör som vid en tidig dialog med kommunen får besked om att kommunen är negativt inställd till en planerad vindkraftsetablering väljer att gå vidare med en tillståndsansökan. I de fall där tillståndsansökningar ges in till prövningsmyndigheten kan det alltså antas att projektören i samband med tidiga kontakter med kommunen fått positiva signaler, eller i vart fall inte tydligt negativa besked från kommunen. Trots detta visar den genomgång av anledningar till avslag på tillståndsansökningar som genomförts inom ramen för strategin att avsaknad av kommunal tillstyrkan har varit den största anledningen till avslag under perioden 2014–2018. Det kan ses som positivt att kommunen har möjlighet att grunda sitt ställningstagande på hela det material som växer fram under en tillståndsprövning och det går inte heller att veta i vilken utsträckning prövningsmyndigheterna skulle ha avslagit dessa tillståndsansökningar av andra anledningar. Samtidigt får den nuvarande ordningen anses innebära en stor osäkerhetsfaktor under processens gång. Att kommunens ställningstagande kommer sent i processen och att beslutet även kan ändras under miljöprövningsprocessens gång innebär en risk att projektörer, prövningsmyndigheter och andra berörda aktörer lägger ner betydande resurser i både tid och pengar på projekt som inte blir av. Det innebär också en risk för dubbelprövning av sådana frågor som lämpligast avgörs inom miljöprövningsprocessen, i de fall kommunerna väljer att göra en omfattande prövning av verksamheten inför tillstyrkansbeslutet, vilket i sin tur leder till att processen blir mindre effektiv.

För att uppnå målet att skapa en mer förutsebar tillståndsprocess ser vi att det finns ett behov av förändringar av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Samtidigt ser vi att ett fortsatt kommunalt inflytande över mark- och vattenanvändningen är en viktig faktor att beakta.

59 Konsekvensutredningen är utformad mot bakgrund av vad som följer av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

B6.2 Referensalternativ

Referensalternativet beskriver vad som förväntas hända med planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan om inga åtgärder genomförs. I detta referensalternativ har vi även inkluderat påverkan på planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan av den befintliga vägledningen om kommunal tillstyrkan som gavs ut 2015.

Vägledningens rekommendationer är inte bindande, vilket medför att det finns en osäkerhet kring vilken effekt vägledningen har på planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan. Naturvårdsverket och Energimyndighetens bedömning är dock att även om den befintliga vägledningen följs av alla kommuner, kvarstår ändå flera av de problem som beskrivs i kapitel 3 och bedöms även kvarstå på sikt om inga ytterligare åtgärder genomförs. Det kommer därför att behövas ytterligare insatser för att åtgärda problemen och göra tillståndsprocessen mer förutsebar.

B6.3 Alternativa lösningar

Inom ramen för det regeringsuppdrag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket redovisade 2017 utreddes översiktligt olika alternativa åtgärder för att hantera de problem som identifierats. Åtgärdsalternativen bedömdes i olika grad bidra till att uppnå målen för det uppdraget. De olika alternativen var:[60]

- förtydligande av vägledningen,
- införa föreskrifter avseende kommunal tillstyrkan,
- avstyrkan inom tidsram istället för tillstyrkan,
- tidig tillstyrkan med förstärkt remissroll,
- tidig tillstyrkan,
- upphäv bestämmelsen om kommunal tillstyrkan med stärkt remissroll, samt
- upphäv bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Under arbetet med strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad har Energimyndigheten och Naturvårdsverket inte identifierat några andra tydliga alternativa lösningar utöver de som studerades i regeringsuppdraget. Vår bedömning är vidare att de tidigare beskrivna effekterna av åtgärdsalternativen, deras respektive fördelar och nackdelar samt i vilken mån de ur ett författningsperspektiv är möjliga att genomföra i huvudsak fortfarande gör sig gällande. Att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken är den åtgärd som bedöms ha störst effekt för att uppnå en mer förutsebar tillståndsprocess. En sådan åtgärd har dock tidigare föreslagits av Energimyndigheten och Naturvårdsverket och har hittills inte haft tillräckligt stöd för att kunna genomföras. Övriga åtgärder, förutom åtgärden tidig tillstyrkan, bedöms ha mer begränsade effekter för att åstadkomma en mer förutsebar tillståndsprocess. Utifrån detta bedöms åtgärden tidig tillstyrkan vara det alternativ som i störst utsträckning leder till att tillståndsprocessen blir mer förutsebar. Med detta alternativ säkerställs också ett fortsatt kommunalt inflytande över mark- och vattenanvändningen även om det till viss del minskar eftersom tillstyrkansbeskedet ska ges vid en tidigare tidpunkt utifrån ett mer begränsat underlag och att beslutet blir bindande.

60 För en mer utförlig beskrivning av de studerade åtgärderna se Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

B6.4 Berörda aktörer

De aktörer som i första hand berörs av det förslag som läggs fram är kommuner, prövningsmyndigheter och vindkraftsprojektörer. Utöver dessa förväntas framförallt Energimyndigheten och Naturvårdsverket, samt allmänheten att beröras i begränsad omfattning. Remissinstanser vid tillståndsärenden enligt miljöbalken förväntas inte beröras av förslagen.

B6.4.1 Kommuner

I 180 av Sveriges 290 kommuner finns det vindkraftsanläggningar. I drygt 60 av dessa 180 kommuner består utbyggnaden av ett fåtal vindkraftverk. De tio kommuner som hade störst installerad effekt i slutet på 2019 står för drygt 36 procent av den totalt installerade kraften i Sverige. De kommunerna med störst installerad vindkraftskapacitet återfinns i Norrbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg.

B6.4.2 Prövningsmyndigheter

Tillstånd för vindkraftsanläggningar prövas i första instans av två olika myndigheter beroende på var anläggningen ska lokaliseras. Landbaserade anläggningar prövas av miljöprövningsdelegationer som finns vid tolv av landets länsstyrelser. Tillstånd för vindkraftsanläggningar i vatten prövas av mark- och miljödomstolarna, som finns vid fem av Sveriges tingsrätter[61].

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt är överinstans i överklagade mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Högsta domstolen kan som högsta instans pröva de ärenden som har mark- och miljödomstolen som första instans.

Ärenden gällande laglighetsprövning av kommunens beslut om tillstyrkan prövas av förvaltningsrätten. Det finns 12 förvaltningsrätter fördelade över landet. Ett överklagande av förvaltningsrättens beslut prövas av Kammarrätten.

I konsekvensanalysen benämns dessa aktörer fortsättningsvis som prövningsmyndigheter.

B6.4.3 Vindkraftsprojektörer

Det finns uppskattningsvis ett 100-tal företag i Sverige som idag arbetar med att projektera och söka tillstånd för vindkraftsanläggningar, varav ungefär hälften står för merparten av projekteringen och den andra hälften jobbar med enstaka projekt. Det omfattar t.ex. energibolag, industrier, investerare och konsultföretag. Dessa företag varierar i storlek från riktigt stora företag med flera hundra anställda till mindre bolag med några få anställda.

I konsekvensanalysen benämns dessa aktörer fortsättningsvis som projektörer.

B6.5 Konsekvenser av tidig tillstyrkan

Åtgärden innebär i korthet att tidpunkten för tillstyrkan tidigareläggs och ska avse ett principiellt ställningstagande från kommunen i fråga om mark- och vattenanvändningen på platsen för vindkraftsverksamheten. Åtgärden innebär vidare att tillstyrkansbeslutet blir bindande under den angivna giltighetstiden och därefter när en tillståndsansökan har kungjorts. Åtgärden beskrivs utförligare i kapitel B4.

61 I ekonomisk zon prövas tillstånd av regeringen, men det behövs då ingen kommunal tillstyrkan.

B6.5.1 Konsekvenser för samhället

Åtgärden tidig kommunal tillstyrkan förväntas leda till att tillståndsprocessen för vindkraft blir mer förutsebar r jämfört med idag. Processen underlättas till följd av att flera av de oklarheter som finns kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan hanteras genom förslaget. Tillståndsprocessen blir mer förutsebar eftersom åtgärden tidigarelägger beslutet om tillstyrkan och att beslutet blir bindande efter kungörelsen. Eftersom avslag på tillståndsansökningar inte kommer att kunna grundas på att kommunen stoppar ett projekt i ett sent skede eller ändrar inställning under processens gång kan en större andel av de tillståndsansökningar som lämnas in förväntas leda till beviljade tillstånd. Dock innebär förslaget att flera av de problematiska aspekter som har uppstått i samband med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan endast tidigareläggs.

Åtgärden innebär att vindkraftens särställning i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet kvarstår, men i annan form. Detta bedöms inte ha konsekvenser för andra verksamhetsområden jämfört med vad som gäller idag.

Det är i högre grad andra orsaker än en effektivare tillståndsprocess, som t.ex. ekonomiska styrmedel, marknadsläget eller teknikutveckling, som påverkar utbyggnaden av vindkraft. Åtgärden förväntas inte direkt påverka utbyggnadstakten och därför förväntas inga direkta konsekvenser för miljö och sysselsättning. Däremot bidrar åtgärden indirekt till bättre förutsättningar för hållbar utbyggnad av vindkraft.

B6.5.2 Konsekvenser för kommuner

Åtgärden innebär att det blir tydligare vad kommunen ska ta ställning till vid kommunal tillstyrkan, nämligen vad som är lämplig mark- och vattenanvändning och inte alla aspekter av verksamheten som sådan, vilket bör underlätta kommunernas beslut om tillstyrkan. Att beslutet ska fattas utifrån ett mer begränsat underlag jämfört med i referensalternativet kan dock även innebära att bedömningarna försvåras om det underlaget inte anses tillräckligt.

Förslaget innebär att kommunen som huvudregel ska meddela beslut i fråga om tillstyrkan senast sex månader från att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen. I vissa situationer ska beslutet fattas inom fyra månader. Detta innebär att åtgärden skulle kunna minska handläggningstiden och därmed minska handläggningskostnaderna för kommuner jämfört med referensalternativet. Det finns dock redan idag kommuner som fattar beslut baserat på lämplig mark- och vattenanvändning inom de angivna tiderna. I dessa kommuner förväntas ingen förändring vad gäller handläggningstider och kostnader för detta.

Åtgärden medför att den tidiga dialogen mellan projektören och kommunen blir viktigare eftersom tillstyrkan krävs för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet ska tas upp till prövning. Den tidiga dialogen innebär inte att mer resurser för dialog behöver avsättas, men att resurser kan behöva avsättas tidigare än idag.

Kommunen kan få fler förfrågningar av projektörer angående platser att etablera vindkraft på, eftersom processen för kommunal tillstyrkan tidigareläggs och det endast krävs information om områdets yttre gränser, maximalt antal verk och maximal höjd på verken. Fler förfrågningar om kommunal tillstyrkan kan kräva mer kommunala resurser för handläggning och beslut.

Kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändningen för vindkraftsverksamhet minskar i någon mån med förslaget om tidig tillstyrkan jämfört med idag, eftersom tillstyrkan blir bindande när ansökan har kungjorts. Med förslaget om tidig tillstyrkan har kommunerna dock fortfarande kvar möjligheten att genom tillstyrkansbesluten avgöra om en vindkraftsetablering kan anses utgöra lämplig mark- eller vattenanvändning. Därtill kvarstår kommunens inflytande över mark- och vattenanvändningen genom översiktsplaneringen samt genom kommunens roll som part i tillståndsprocessen. Mot bakgrund av det angelägna behovet av att få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess för en hållbar vindkraftsutbyggnad bedöms den begränsade inskränkningen i det kommunala självstyret som förslaget medför vara godtagbar.

B6.5.3 Konsekvenser för prövningsmyndigheterna

Åtgärden innebär att prövningsmyndigheten inte kommer att handlägga ärenden där tillstyrkan saknas, vilket förväntas göra den beräknade tidsåtgången för prövningsmyndigheternas hantering mer förutsebar, samt göra hanteringen effektivare och leda till att belastningen på prövningsmyndigheterna minskar. I referensalternativet ska prövningsmyndigheten begära och invänta tillstyrkan innan beslut om tillstånd kan fattas. Om kommunen avslår tillstyrkan sent i tillståndsprocessen så har prövningsmyndigheterna i referensalternativet utfört arbete i onödan.

Eftersom prövningsmyndigheterna genom detta förslag endast hanterar ansökningar som kommuner har tillstyrkt, behöver färre tillståndsprocesser inledas.

Förslaget tar bort möjligheten att ange villkor i beslutet om kommunal tillstyrkan, vilket gör att prövningsmyndigheten inte behöver ta ställning till sådana villkor och hur de påverkar omfattningen av tillstyrkan. Detta kan förenkla prövningsmyndighetens arbete.

De tidsvinster som uppstår hos prövningsmyndigheterna genom förslaget, bedöms leda till ökat utrymme för prövningsmyndigheterna att kunna handlägga fler ärenden per år. Antalet vindkraftsärenden som tas upp till prövning beror dock på många andra faktorer, såsom marknadsläget och ekonomiska styrmedel.

B6.5.4 Konsekvenser för projektörer

Förslaget om att tidigarelägga beslutet om kommunal tillstyrkan förväntas inte få negativa effekter av betydelse för projektörernas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt 7 § i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därför har ingen analys av förslagets påverkan på aspekterna i 7 §, utöver vad som följer nedan, gjorts.

För företag som projekterar och ansöker om tillstånd för vindkraftsanläggningar innebär förslaget om en tidig kommunal tillstyrkan en tydligare och mer förutsebar tillståndsprocess eftersom kommunens beslut ska fattas innan tillståndsprocessen inleds. Förslaget innebär att projektörerna ska inhämta kommunal tillstyrkan. Hur stor konsekvensen av detta blir för projektörerna beror på hur stor arbetsinsats detta innebär. Tidsåtgången och väntetiden kan förväntas variera i olika ärenden. Projektören kommer att behöva besked om kommunal tillstyrkan för varje projekt som denne vill initiera.

Genom tidig tillstyrkan blir dialogen mellan kommunen och projektören i ett projekts inledande skede viktigare, eftersom tillstyrkan krävs för att en ansökan om tillstånd till

vindkraftsverksamhet ska tas upp till prövning. Den tidiga dialogen innebär inte att mer resurser för dialog behöver avsättas, men att resurser kan behöva avsättas tidigare än idag.

Förslaget innebär att projektörer som vill inhämta kommunal tillstyrkan behöver ta fram underlag i form av det område som maximalt avses tas i anspråk för verksamheten, det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken. Dessa aspekter ska enligt förslaget även framgå av ett beslut om tillstyrkan från kommunen. Utifrån den snabba teknikutvecklingen på vindkraftsområdet kan en reglering av framförallt vindkraftverkens maximala höjd innebära att tillstyrkansbeslut blir inaktuella och att projektören behöver begära nytt tillstyrkansbeslut från kommunen för att kunna bygga högre verk. Svårigheten med att ta tillräcklig höjd för att inrymma den snabba tekniska utvecklingen finns dock även med den nuvarande regleringen angående kommunal tillstyrkan.

Eftersom tillstyrkan från kommunen ska inhämtas innan tillståndsansökan tas upp för prövning behöver inte projektören i onödan lägga ned resurser på att ta fram en fullständig tillståndsansökan till prövningsmyndigheten om kommunen inte tillstyrker etableringen. Detta förväntas leda till att den ekonomiska risken som är kopplad till initiala projektutvecklingskostnader för projektörerna kan minska. Eftersom en tillståndsansökan måste ges in till prövningsmyndigheten, och ansökan kungöras, inom tre år från beslutet om kommunal tillstyrkan för att beslutet inte ska förfalla, kvarstår en viss osäkerhet för projektören om detta av någon anledning inte hinner göras inom den tiden. En projektör kommer att behöva ta extra ekonomiska risker så länge kravet på kommunal tillstyrkan i någon form finns.

Genom att projektören tidigt vet vilka projekt som blir tillstyrkta, kan både finansiella resurser och personresurser besparas för projektörerna.

Om handläggningstiden för tillståndsprövning blir mer förutsebar och kortare, innebär detta troligtvis en tidsvinst i form av att beslut om tillstånd kan ges tidigare, vilket innebär en fördel för alla berörda aktörer. För projektörerna innebär detta att vindkraftverk kan byggas tidigare.

Förslaget tydliggör att kommunal tillstyrkan inte får kombineras med villkor från kommunens sida. Det är svårt att bedöma om kommunerna ändå kommer att ställa villkor informellt för att tillstyrka eller om detta riskerar leda till att fler kommuner avstyrker jämfört med vad de annars skulle ha gjort. Därmed är det även svårt att bedöma projektörernas konsekvenser av att kommunal tillstyrkan inte får kombineras med villkor.

Särskild hänsyn till små företag

Förslaget om ett tidigareläggande av kommunal tillstyrkan innebär lägre inledande kostnader för företagen innan kommunen ger besked jämfört med dagens kommunala tillstyrkan som kommer i ett senare skede. För en projektör som får tillstånd att bygga vindkraftverk är utvecklingskostnaderna relativt låga i jämförelse med kostnaderna för att uppföra vindkraftverken. För en projektör som däremot inte får tillstånd är utvecklingskostnaderna kännbara och ofta bortkastade. Utvecklingskostnaderna kan vara svårare att bära för små företag jämfört med stora företag, eftersom små företag har färre projekt att slå ut kostnaderna på. Förslaget, som innebär att osäkerheten i tillståndsprocessen minskar, förväntas därför gynna små företag mest, men även stora företag gynnas. Förslaget bedöms därför inte behöva anpassas med hänsyn till små företag. Noteras kan dock att de flesta ansökningar som görs för tillståndspliktiga anläggningar kommer från större företag.

B6.5.5 Konsekvenser för allmänheten/medborgare

Åtgärden bedöms innebära att allmänhetens inflytande över kommunens beslut om tillstyrkan minskas i viss mån eftersom den processen kan ske innan projektören inlett samrådsförfarandet och allmänheten därigenom fått kännedom om projektet. Åtgärden bedöms dock inte påverka allmänhetens möjlighet att komma till tals i tillståndsprocessen, eftersom det inte förändrar samrådsförfarandet inför att projektören tar fram en ansökan eller parternas möjlighet att yttra sig i prövningsprocessen när en ansökan lämnats in. Inte heller allmänhetens möjlighet att påverka i processen för översiktsplanering förändras.

B6.5.6 Konsekvenser för Energimyndigheten och Naturvårdsverket

Åtgärden kommer att medföra ett behov att bedriva informationsinsatser om de förändrade bestämmelserna riktade till de berörda aktörerna i landet.

Myndigheterna behöver avsätta resurser för att ta fram en vägledning om hur de nya bestämmelserna ska tillämpas samt för att informera på myndigheternas och andra relevanta hemsidor. Myndigheterna behöver även avsätta resurser för att tillsammans med länsstyrelsernas vindkraftshandläggare arrangera informationsmöten för kommunerna. Även resurser för liknande informationsmöten med vindkraftsprojektörer behöver avsättas. Informationsinsatserna skulle behöva upprepas vid ett par tillfällen.

B6.5.7 Problem som förslaget kan skapa

Om tidig tillstyrkan endast baseras på uppgifter om områdets yttre gräns, maximalt antal verk och maximal höjd på verken finns en risk för att kommuner väljer att avstyrka etableringar, om detta underlag inte anses tillräckligt för att bedöma om etableringen utgör lämplig mark- och vattenanvändning.

B6.6 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU-aktörer

Åtgärdens utformning bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

B6.7 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Lagen om ändring i miljöbalken, där de nya bestämmelserna om tidig tillstyrkan ingår, föreslås träda i kraft XX 202X. Vidare föreslås att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före denna tidpunkt, och mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt avgjort. Att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla har ansetts nödvändigt för att hantera de mål där processen redan är igång hos prövningsmyndigheten enligt dagens regler. Annars skulle prövningsmyndigheten behöva avvisa dessa ansökningar på grund av att de inte uppfyller kraven i de nya reglerna om att en ansökan ska innehålla en tillstyrkan.

Vissa informationsinsatser skulle behöva genomföras av Energimyndigheten och Naturvårdsverket i samband med lagändringen (se B6.5.6).



Hållbar energi för alla

Energimyndigheten leder samhällets omställning till ett hållbart energisystem.

Vi bidrar med fakta, kunskap och analyser om tillförsel och användning av energi i samhället, och arbetar för en trygg energiförsörjning.

Forskning om framtidens fordon och bränslen, förnybara energikällor och smarta elnät får stöd av oss. Vi stöttar också affärsutveckling som gör det möjligt att kommersialisera innovationer och ny teknik, och ser till att goda lösningar kan exporteras.

Vi ansvarar för Sveriges officiella statistik på energiområdet, och hanterar elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter.

Dessutom deltar vi i internationella klimatsamarbeten, och förmedlar fakta om effektivare energianvändning till hushåll, företag och myndigheter.

Rapporten är framtagen i samarbete med Naturvårdsverket.

Energimyndigheten

Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se

NATUR VÅRDS VERKET